**Содержание.**

Введение. 3

1. Понятие социального обеспечения. 5

2. Характеристика законодательства России в области социальной защиты. 7

3. Суть современного положения системы социального обеспечения в России. 9

3.1. Состояние и перспективы социальной работы. 10

3.2. Основные структуры, составляющие основу системы социального обеспечения 10

4. Социальная поддержка населения 12

4.1. Государственная социальная помощь обеспечит прожиточный минимум российским гражданам. 13

4.2. Социальные льготы различных категорий граждан 14

4.3. Об опыте работы органов власти субъектов РФ по усилению адресности социальной поддержки малоимущего населения 15

4.4. Нормативы государственной социальной помощи согласно закона «О государственной социальной помощи» 18

4.5. Социальные льготы и новое неравенство 20

5. Реформа социальной защиты населения на местном уровне 23

5.1. Бедность в России. 24

5.2. Адресное предоставление социальной помощи 26

5.3. Управление системой социальной защиты на местном уровне 30

5.4. Диверсификация социального обслуживания на местном уровне 33

5.5. Перспективы развития социальной защиты населения 36

Заключение. 38

Литература. 40

Приложения. 41

# 

# Введение.

Переходный период к рыночным отношениям знаменует собой новый этап в социально-экономическом развитии России. В то же время, будучи прогрессивным, по сути, он вызвал к жизни процессы, которые даже в западном мире стали управляемыми лишь спустя десятилетия.

Осуществляющиеся преобразования, нарушившие существовавший более полувека экономический уклад, затронули коренные интересы всего населения и потребовали неотложного формирования принципиально новой социальной политики. Сложность заключается в том, что социальная политика не может ориентироваться на краткосрочные задачи, она должна определять стратегические направления, которые, естественно, могут подвергаться тактическим корректировкам, но в целом она должна быть цельной, разумной, рациональной и эффективной и формироваться с учетом исторических условий и национальных особенностей, политики и экономической ситуации, культурных традиций. Социальная политика носит, кроме того, консервативный и инновационный характер. Консервативность заключается в том, что она как бы сохраняет то, что уже достигнуто в социальной сфере и передает это тем, кто нуждается в социальном вмешательстве. Инновационность - это то, что политика должна адаптировать социальные структуры к происходящим изменениям.

В условиях России это означает, что должен максимально использоваться имеющийся опыт и существующая инфраструктура, что и послужит базой для формирования новой концепции социального обеспечения.

При формировании социальной стратегии и политики особое значение приобретает политический аспект социальной защиты. Любые мероприятия по социальной поддержке и меры социальной помощи должны планироваться так, чтобы оказывать поддержку политической линии, способствовать правительственному курсу на осуществление реформ, а не ослаблять или дискредитировать его. Разумные шаги в социальной сфере призваны укреплять доверие к руководству страны со стороны населения, и они же должны содействовать снижению социальной напряженности.[[1]](#footnote-1)

В России все еще сильно влияние централизованного управления и распределительно-уравнительной системы в социальной сфере, что в настоящее время проявляется в низкой эффективности деятельности социальных служб. Федеральное правительство выделяет средства для решения социальных проблем и распределяет их на местах. Однако, реального контроля за использованием средств нет, как нет, по большей части, местных программ социального развития, а следовательно нет и ответственности.

Существовавшая в течение многих лет система социального обслуживания носила скорее формальный характер и требовала больше технических исполнителей, нежели профессиональных социальных работников. Иными словами, специалистов в области социальной работы, как это принято в мировой практике, в России не существовало и их подготовка не велась до начала 1991г.[[2]](#footnote-2)

 Тенденция социально-экономического развития свидетельствует, что на смену экстренным мерам, необходимым на данном этапе, должна прийти новая и стабильная социальная помощь, рациональная и практичная по сути, формам и методам. Это должна быть научно обоснованная, структурно четкая система ориентированная на совокупность мер в сфере социального обеспечения, опирающаяся на надежную финансово- экономическую базу.[[3]](#footnote-3)

Теоретическое и практическое значение проблемы развития социального обеспечения в ближайшей и более отдаленной перспективе, их актуальность предопределили выбор темы данной работы.

# 1. Понятие социального обеспечения.

Историю самого понятия социального обеспечения можно исчислять с начала 30-х годов нашего столетия.

Впервые термин «социальное обеспечение» появился в "Акте о социальном обеспечении"(Sосiаl Security Act) в США в 1935г. и в "Акте о социальном обеспечении"(Social Security Act) в Новой Зеландии в 1938г.[[4]](#footnote-4)

 В определении социального обеспечения, ключевым моментом стал доклад У.Бевериджа в Великобритании в 1942г. В этом докладе он определил социальное обеспечение следующим образом: "социальное обеспечение означает обеспечение минимального дохода для того, чтобы упразднить систему извлечения доходов от безработицы, болезни, аварии, увольнения по старости и предотвратить убытки от иждивенчества других людей, а также решить проблему исключительных расходов, возникающих в случае рождения, смерти, брака".[[5]](#footnote-5)

 П. Ларок утверждает, что социальное обеспечение непрерывно определяет уровень жизни для трудящихся масс, и во всех случаях обеспечение соответствующего минимального уровня жизни посредством перераспределения доходов, основываясь на принципе солидарности, гарантирует такой уровень жизни.[[6]](#footnote-6)

 Можно сказать, что определения даваемые учеными понятию социального обеспечения весьма разнообразны. Однако основное значение и цель социального обеспечения они видят в обеспечении права на достойное существование через обеспечение минимального уровня жизни. Таким образом, они включают в данное понятие социальную и экономическую функции государства.

Юристы и правоведы считают, что цель социального обеспечения заключается в охране права на жизнь. Политики часто используют социальное обеспечение в качестве политического лозунга. Экономисты понимают социальное обеспечение, как перераспределение доходов.

Принимая во внимание эти тенденции, можно определить понятие социального обеспечения следующим образом: Социальное обеспечение в узком смысле означает, что государство, имеющее целью социальной политики обеспечение минимального уровня жизни общества, гарантирует каждую личность от основных опасностей, угрожающих потере средств к существованию - таких как болезнь, несчастный случай на производстве, преклонный возраст, безработица, бедность; в широком смысле социальное обеспечение означает систему, которая через государство и общественные организации предоставляет ресурсы на проживание и сервис нуждающимся, для того чтобы человек жил по-человечески, и через перераспределение дохода стремится к социальному равенству и полному равновесному развитию.

Взгляды на систему социального обеспечения в разных странах отличаются. Международная Ассоциация Социального Обеспечения(International Social Security Association) классифицирует различные формы системы социального обеспечения следующим образом: социальное страхование, социальная помощь и социальное обслуживание.

Можно считать, что основой системы социального обеспечения является, прежде всего, социальное страхование. Базу социального страхования обычно составляют следующие элементы:

а)пенсионное страхование: б)медицинское страхование: в)страхование несчастных случаев на производстве: г) страхование по безработице.

Социальная помощь подразделяется следующим образом: а)охрана жизни: б)медицинская помощь: в)поддержка военным инвалидам. г)спасение от стихийных бедствий.

Особенностью социальной помощи является то, что для получения пособия должна подтверждаться ее необходимость. Это является главным отличием социальной помощи от социального страхования. Функцией социального обслуживания на Западе является охрана, воспитание и управление социально слабыми слоями, чтобы они самостоятельно смогли проявить свои способности. Социальное обслуживание включает в себя: охрану детства; охрану материнства; охрану пожилых; охрану инвалидов; вопросы перевоспитания; дело консультации. Таким образом, все условия связанные с жизнью населения как то: обеспечение дохода, медицина, здравоохранение, образование, наем, жилье - являются объектами социального сервиса.

По поводу принципов системы социального обеспечения можно сказать, что они существенно варьируются в зависимости от стран их осуществляющих.

Можно выделить основные три варианта системы социального обеспечения:

Первым является принцип У. Бевериджа, который включает з себя шесть основных принципов:

во-первых, это принцип равной ставки средств к существованию;

 во-вторых, это принцип равной ставки вклада;

 в-третьих, это принцип объединения административных руководителей ответственности(это должен быть единый орган);

в-четвертых, это принцип достаточности выплат;

в-пятых, это принцип охватываемости объекта и события;

в-шестых, это принцип классификации вступивших объектов (по категориям объектов).

Вторым вариантом являются принципы Мировой Организации Труда, а третьим принципы Мировой Федерации Профсоюза, которые не отличаются от целей и задач социального обеспечения и основывались на правах трудящихся. Каждая страна, осуществляющая систему социального обеспечения, может, но не обязана руководствоваться каким-либо из этих 3-х основных вариантов принципов. Выбор системы социального обеспечения должен осуществляться в зависимости от индивидуальностей экономического развития страны и социальных обстоятельств, возникающих на данном этапе развития.

Самой важной функцией системы социального обеспечения является, безусловно, обеспечение приемлемого уровня жизни населения. Структура такой системы такова: нетрудоспособным оказывается социальная помощь; трудоспособным предоставляется возможность социального страхования, нуждающимся в социальной поддержке оказывается поддержка социальным обслуживанием.

Второй важнейшей функцией можно назвать функцию перераспределения доходов. Типичным примером перераспределения дохода в социальном обеспечении является социальная помощь, которая, можно сказать, осуществляет "вертикальное перераспределение доходов". Еще одним структурным направлением, которое выполняет функцию "вертикального перераспределения", является социальное обслуживание. Функции "горизонтального распределения" выполняет социальное страхование.

Третьей основной функцией социального обеспечения, является функция экономической стабилизации.

# 2. Характеристика законодательства России в области социальной защиты.

Обеспечение социальных прав граждан – важное направление, в котором Государственная Дума второго созыва проделала значительную работу. По своему духу социальные законы этого периода существенно отличаются от принятых в 1993–1995 годах. Во-первых, они упорядочивают довольно хаотичную систему государственной социальной помощи, сложившуюся к середине 90-х. Во-вторых, в них закрепляется переход к адресным принципам социальной помощи. В-третьих, предпринимается попытка упорядочить саму реализацию тех социальных прав, которые зафиксированы в ранее принятых законах. Федеральный закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации в октябре 1997 года. Данный Закон сам по себе не вводит каких-либо новых социальных прав. Однако в нем закрепляется имеющий исключительно важное значение принцип взаимосвязи между размером минимальной заработной платой (а, следовательно, и пенсий по старости, стипендий, пособий и других социальных выплат) и величиной прожиточного минимума. Последняя является той основой, исходя из которой устанавливается не только минимальная заработная плата, но и все социальные выплаты (п. 1 ст. 5).

В Законе указывается, что минимальный размер пенсии по старости "поэтапно повышается до величины прожиточного минимума" (п. 2 ст. 5). В ст. 6 устанавливаются основания для получения государственной социальной помощи. Малоимущим (малоимущей) признается тот гражданин (семья), среднедушевой доход которого (которой) ниже величины прожиточного минимума. Такие малоимущие имеют право на получение государственной социальной помощи (п. 1 ст. 6).

Были приняты еще два Федеральных закона, затрагивающих ту же сферу, "О государственной социальной помощи" и "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"" (оба вступили в силу в июле 1999 года). В данных актах закрепляется переход к адресному принципу оказания социальной помощи. Так, в соответствии с законом "О внесении изменения в статью 16Е" право на ежемесячное пособие на ребенка распространяется на одного из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) только в тех семьях, среднедушевой доход которых "не превышает величину прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации" (ст. 1). Ранее Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" неоднократно подвергался критике именно за то, что пособия получали все родители (усыновители, опекуны, попечители), независимо от величины доходов. В Федеральном законе "О государственной социальной помощи" четко сформулированы цели предоставления государственной социальной помощи: это "поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума", а также "адресное и рациональное использование бюджетных средств" (ст. 3).

Подчеркивается, что получателями государственной социальной помощи могут быть только те малоимущие, чьи среднедушевые доходы не достигают прожиточного уровня по не зависящим от них причинам (ч. 2 ст. 6). В ст. 5 также определены источники оказания государственной социальной помощи. При этом отмечается, что "в случае недостаточности средств субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов на оказание государственной социальной помощи такие средства выделяются субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы" (ч. 2 ст. 5).

Важным представляется положение, в соответствии с которым государственная социальная помощь оказывается лишь временно (ч. 1 ст. 6). Другой существенной новацией является то, что Закон предусматривает возможность проведения органами социальной защиты дополнительной проверки (комиссионного обследования), направленной на подтверждение сведений, которые представлены в заявлении о предоставлении государственной социальной помощи (п. 2 ст. 8). Здесь же регламентируются порядок и сроки принятия решения по таким заявлениям (п. 3 ст. 8).

Закон весьма подробно указывает причины отказа в государственной социальной помощи (ч. 1 ст. 9), а также основания для прекращения таковой (п. 1 ст. 10). При этом Закон устанавливает обязанности не только государственных органов, оказывающих социальную помощь от имени государства (как это обычно делается в социальных законах), но и обязанности получателей социальной помощи.

Таким образом, последние социальные законы свидетельствуют о желании законодателя избавиться от патерналистского подхода к предоставлению государственной социальной помощи и преодолеть свойственное такому подходу иждивенчество.

Справедливости ради стоит отметить, что в социальных законах, наработанных Государственной Думой второго созыва, встречались и чисто декларативные документы. Показательным в этом смысле является Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Он был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации в июле 1998 года. Это первый российский нормативный акт, направленный на закрепление и защиту прав ребенка. Он "регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Российской Федерации" (ст. 2).

Рассматриваемый закон не только и не столько закрепляет права ребенка, сколько устанавливает (или, по замыслу разработчиков, должен устанавливать) гарантии их обеспечения. В частности, он предусматривает обеспечение следующих прав ребенка:  
– на охрану здоровья (ст. 10);   
– на профессиональную подготовку и занятость (ст. 11);   
– на отдых и оздоровление (ст. 12);   
– на пользование социальной инфраструктурой для детей (ст. 13);   
– на защиту от информации, наносящей вред здоровью, нравственному и физическому развитию (ст. 14);   
– на защиту в трудной жизненной ситуации (ст. 15).

Гарантии обеспечения перечисленных прав опираются на государственные минимальные стандарты качества жизни детей, закрепленные в ст. 8. Однако содержание этой статьи вызывает большие сомнения, поскольку указанные стандарты включают в себя: бесплатное медицинское обслуживание; гарантированную профессиональную ориентацию, трудоустройство, охрану труда, оплату труда; квалифицированную юридическую помощь. Думается, нет нужды говорить об утопичности подобных "минимальных стандартов" в современных российских условиях. В результате Закон во многом просто теряет смысл.

# 3. Суть современного положения системы социального обеспечения в России.

Система социального обеспечения каждой страны имеет свои характерные особенности в связи с конкретными социально-экономическими условиями. Право на социальное обеспечение закреплено в Конституции Российской Федерации и представляет собой комплекс взаимосвязанных организационных и законодательных мер.

В основном в Российской Федерации социальная защита нетрудоспособных и малообеспеченных групп населения осуществляется по двум основным направлениям - социальное обеспечение и социальная помощь.[[7]](#footnote-7)

 Социального обеспечения в России включает в себя следующие виды:

- пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные):

- пособия (временной нетрудоспособности, беременности и родам, многодетным и одиноким матерям, на детей в малообеспеченных семьях и военнослужащих срочной службы, инвалидов детства и др.);

 - содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях (домах-интернатах):

профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов:

- протезно-ортопедическую помощь

врачебно-трудовую экспертизу и реабилитацию инвалидов

- льготы и преимущества инвалидам.[[8]](#footnote-8)

 И хотя всей системе социального обеспечения присущи общие черты, но в то же время каждый вид имеет свои особенности.

Эффективность работы социальной системы во многом зависит от продуманности механизма финансирования. Выплаты по социальному страхованию производятся из страховых фондов, в которых сосредотачиваются собранные в виде налогов средства. А государственные вложения осуществляются за счет ассигнований из бюджетных средств (республиканских и местных бюджетов). В итоге, средства на социальное обеспечение сосредоточиваются, прежде всего, в государственной службе и в фонде социального страхования.

Существующая система социальных служб включает государственную, муниципальную и негосударственную службу. Все социальные службы ориентированы, прежде всего, на обеспечение нуждающихся лиц различными видами социальных услуг.

В зависимости от ориентации социальных служб различаются функции ими осуществляемые, которые были сгруппированы следующим образом:

а) собственно функция социальной помощи, которая включает в себя как учет, выявление лиц нам и профилактику бедности и надомные услуги нуждающимся и т. д.;

б) функция консультирования включающая консультации специалистов по различным вопросам, касающихся социальных аспектов;

в) функция информирования населения, изучения и прогнозирования социальных нужд;

г) функция участия, которая предусматривает разработку чрезвычайных программ и помощь по преодолению последствий стихийных бедствий и социальных конфликтов.

Следует отметить важность следующих четырех принципов:

- принципа приоритета государственных начал в организации социальной службы и гарантировании прав граждан на получение социальных услуг:

- принципа опоры на общественное участие:

- принципа территориальности:

- принципа информированности: означающего право на сбор информации и сведений, необходимых социальным службам для выполнения их функций.

Также необходимо отметить для успешного функционирования системы социального обеспечения роль системы управления социальной службой. В настоящее время управление социальной службой осуществляется органами социальной защиты населения совместно с органами здравоохранения, народного образования, культуры, физической культуры и спорта, правоохранительными органами, государственными службами по делам молодежи и занятости и иными органами управления, а также с общественными, религиозными, благотворительными организациями и фондами.[[9]](#footnote-9) В перспективе большую помощь по координации деятельности по социальному обслуживанию населения может осуществлять местная администрация, состоящая из депутатов, представителей заинтересованных организаций, финансовых и спонсорских кругов.

## 3.1. Состояние и перспективы социальной работы.

Можно выделить три аспекта в области социальной работы: а) оказание помощи отдельному человеку или группе лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; б) актуализацию потенциала самопомощи лиц; в) целенаправленное влияние на формирование и реализацию социально-экономической политики на всех уровнях.[[10]](#footnote-10)

В настоящее время активно развиваются два уровня социальной работы. Первый уровень представляет собой социально-бытовое обслуживание: гуманитарная и благотворительная помощь особо нуждающимся. Второй уровень включает в себя такие аспекты социальной работы как психолого-социальный, медико-социальный, социально-педогагический, социально-правовой и социально-реабилитационный.[[11]](#footnote-11)

Социальная деятельность осуществляется в рамках определенного социального пространства, которое представляет собой форму общественного бытия и предстает в виде "поля", где осуществляются многообразные социальные связи и отношения между различными общественными субъектами.[[12]](#footnote-12) В этом "поле" осуществляются так же все экономические связи, социально-экономические функции организаций и учреждений социального обеспечения, социального страхования, занятости, попечительства, образования, здравоохранения, охраны общественного порядка и т.д.

Следует выделить необходимость принятия новой концепции социальной политики и социальной работы, которая должна основываться на принципах апробированных мировой практикой и связанных с моделями "социального государства" и "социальной рыночной экономики.[[13]](#footnote-13)

## 3.2. Основные структуры, составляющие основу системы социального обеспечения

Одним из важных факторов, влияющих на эффективность социального обеспечения, является такой социальный норматив как бюджет прожиточного минимума. К сожалению, этот принцип в настоящее время существует больше теоретически, нежели практически, так как ухудшающееся социально экономическое положение не позволяет окончательно определить эту константу. Считается также, что минимум пенсии должен соответствовать минимуму заработной платы, но, однако уровень минимальной зарплаты оказался величиной непостоянной, да и практика показала, что финансово-экономическое положение страны не позволяет прогрессивно увеличивать эти важнейшие социальные показатели.

Государство уделяет значительное внимание вопросам охраны материнства и детства. Специальные пособия, связанные с этими вопросами, а также пособия по временной нетрудоспособные и некоторые другие выплачиваются за счет фонда социального страхования, Пенсионного Фонда и других внебюджетных фондов. Современная система социального обеспечения предусматривает новый вид социальной помощи населению - пособие по безработице. В свете расширения социальной помощи система денежных выплат гражданам с целью их социальной поддержки включает новые виды дополняющие систему пособий, такие как компенсационные выплаты. Такие выплаты адресованы пока еще узкому кругу лиц нуждающихся в социальной поддержке по обстоятельствам, не зависящим от гражданина.

Необходимым элементом федеральной системы социального обеспечения наряду с пенсионной системой и системой обеспечения граждан пособиями является система социального обслуживания престарелых, нетрудоспособных и семей с детьми. В комплекс социальных услуг входят услуги, оказываемые в медико-социальных учреждениях, содержание детей в детских учреждениях бесплатно либо со скидкой, профессиональное обучение и трудоустройство лечения как вид профилактическую, реабилитационную, инвалидов, обеспечение инвалидов транспортными средствами и средствами передвижения, а также протезно-ортопедическая помощь.

Система медицинской помощи и социальной помощи включает: диагностическую, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными, инвалидами, включая выплаты пособий по временной нетрудоспособности. Гарантии осуществления медико-социальной помощи закреплены законодательством. Также в условиях переходного периода большое значение приобретает такой самостоятельный вид социального обеспечения как бесплатная лекарственная помощь, либо со скидкой, и обеспечение нуждающихся в подобном виде услуг путевками для санаторно-курортного лечения либо бесплатно, либо со скидкой.

Система льгот по системе социального обеспечения предоставляемых государством адресована ветеранам, военнослужащим и их семьям, работникам МВД и их семьям и другим некоторым категориям граждан. Эти льготы включают скидки по оплате жилья, коммунальных услуг и топлива и бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта, бесплатный проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и в автобусах пригородных маршрутов на железнодорожном, воздушном, водном или междугородном автомобильном транспорте, скидку на установленную плату за пользование телефоном.

# 4. Социальная поддержка населения

В настоящее время доля населения, имеющего право на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных законодательными актами Российской Федерации, оценивается на уровне 70% всего населения Российской Федерации, т.е. около 100 млн. человек могут претендовать на получение социальных выплат и льгот. Только 9 видами социальных пособий и компенсаций (включая ежемесячное пособие на ребенка) охвачено более 45,5 млн. чел. На федеральном уровне установлено около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых 236 различным категориям населения (например, таким категориям как ветераны, дети, инвалиды, учащаяся молодежь и т.д.).

Распределение общей суммы денежных средств, получаемых населением по этим направлениям социальной защиты, складывается следующим образом: только четверть общей суммы реализуемых всеми домохозяйствами льгот и пособий приходится на долю домохозяйств со средним доходом ниже прожиточного минимума домохозяйства, в то время как на долю домохозяйств со средним доходом выше прожиточного минимума домохозяйства - три четверти. Такое положение связано с тем, что практически все социальные пособия, выплаты и льготы, установленные на федеральном уровне, предоставляются на основе категориального принципа. Лишь два вида социальных выплат - ежемесячное пособие на ребенка и жилищные субсидии - предусматривают проверку нуждаемости и предоставляются домохозяйствам, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

Принятый летом 1999 г. Федеральный закон “О государственной социальной помощи”, разрабатывавшийся как закон о перестройке всей системы социальной защиты на основе адресного принципа, в существующей редакции может означать лишь появление дополнительного вида социальных выплат, осуществляемых на основе проверки нуждаемости. Отсутствие механизмов реализации закона, в том числе финансовых, превращают государственную социальную помощь в еще один вид не финансируемых и потому не реализуемых социальных льгот и пособий.

В 1999г. расходы консолидированного бюджета по статьям раздела “Социальная политика” составили 74,5 млрд. руб., то есть 1,7% ВВП или примерно 6,0% суммарных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. При этом необходимое финансирование установленных на федеральном уровне льгот и пособий оценивается в более чем 15 процентов ВВП, что превышает расходы федерального бюджета на социальную политику почти в 10 раз.

Сложившееся положение противоречит принципам федерализма. Муниципалитетам компенсируется не более 30% их затрат на выполнение федерального социального мандата. Основная часть расходов местной власти на социальную защиту населения приходится на выполнение федеральных законов “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, "О ветеранах", "О социальной защите инвалидов в РФ". При этом у региональных властей на практике остаются очень ограниченные возможности модифицировать эти льготы и приспособить их к своим потребностям.

Поэтому в сфере социальных пособий и льгот одна из принципиальных задач состоит в том, чтобы максимально расширить самостоятельность территорий в принятии решений относительно того, какие выплаты действительно на этой территории нужны, в каких объемах и каким образом, в какой форме они должны предоставляться конкретным категориям населения. Основная задача федеральной власти при таком подходе – с помощью межбюджетного выравнивания способствовать повышению эффективности системы социальной защиты населения, решению снижения социальной дифференциации и борьбы с бедностью.

Развитие и функционирование сети учреждений социальной защиты населения по ряду направлений тяготеет к стационарным видам социальных услуг, хотя их эффективность в отдельных случаях ниже, чем у нестационарных видов социальной помощи. Приоритетным, как правило, является финансирование сложившейся сети социальных учреждений на основе затратных принципов. Доступ негосударственных организаций к оказанию соответствующих услуг в рамках социального заказа ограничен. Слабо развито сотрудничество с благотворительными и религиозными организациями. Недостаточно используются возможности самофинансирования при предоставлении социальных услуг.

Практически не существует стимулов к снижению административных издержек функционирования системы социальной защиты. Отсутствует практика мониторинга эффективности социальной помощи в большинстве регионов.

Одной из проблем в связи с этим является недостаточность статистической информации о состоянии дел в социальной защите, низкая репрезентативность такой информации и несопоставимость различных источников статистических данных.

Проблемы, связанные с низкой эффективностью существующих социальных выплат и льгот накладываются на крайне неблагоприятные тенденции в демографическом развитии. В результате предшествующего демографического развития в масштабах всей страны наступила п. продолжает усиливаться депопуляция. Этот процесс начался в первой половине 90-х годов и совпал с экономическим кризисом, что усугубило характер его последствий и ухудшило возможности по его сдерживанию.

Критически низкий уровень рождаемости в Российской Федерации не только является фактором депопуляции, но и составляет самостоятельную демографическую проблему. В настоящее время коэффициент суммарной рождаемости почти в два раза отстает от уровня, необходимого для простого воспроизводства населения. Характер рождаемости в Российской Федерации определяется массовым распространением малодетности, сближением параметров сельской и городской рождаемости, откладыванием рождения первого ребенка, ростом внебрачной рождаемости, увеличением рождаемости в малолетнем возрасте матери.

Острота депопуляции в Российской Федерации является также следствием высокого уровня смертности, прежде всего в трудоспособных возрастах у мужчин и в младенческом возрасте. Особое место среди причин смертности у мужчин в трудоспособных возрастах занимают неестественные причины смерти – несчастные случаи, отравления, травмы. Низкая продолжительность жизни особенно характерна для лиц с относительно низким уровнем образования.

Демографическая ситуация должна стать предметом особого внимания государства. Для этого необходима разработка специальной Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2015 г., которая должна войти в перечень первоочередных мер социальной политики на 2000-2001 гг.

## 4.1. Государственная социальная помощь обеспечит прожиточный минимум российским гражданам.

Правительство РФ установило прожиточный минимум в целом по России за первый квартал 2000 года: в расчете на душу населения 1137 руб. 66 коп., для трудоспособного населения - 1232 руб. 28 коп., для пенсионеров - 851 руб. 32 коп., для детей – 1160 руб. 66 коп. Величина прожиточного минимума является определяющей для оценки уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ, обоснования минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, устанавливаемых на федеральном уровне, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат и формирования бюджетов всех уровней на 2000 год. Со дня установления Правительством РФ величины прожиточного минимума вступают в силу ряд нормативных правовых актов, имеющих важное практическое значение, в том числе Федеральных закон “О государственной социальной помощи”.

В общей системе мер по совершенствованию социальной политики РФ большое внимание уделено вопросам усиления адресности социальной помощи малоимущим слоям населения. Однако в регионах эти вопросы решались бессистемно, принимались сотни различных, зачастую противоречивых, нормативных правовых актов, регулирующих порядок ее предоставление на различных основах. Руководителями субъектов РФ, а также местного самоуправления неоднократно высказывались предложения о необходимости принятия на федеральном уровне законодательного акта, регулирующего единые правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи российским гражданам.

В этой связи 25 июня 1999 года Государственной Думой был принят, 2 июля 1999 года одобрен Советом Федерации и 17 июля 1999 года подписан Президентом РФ Федеральный закон “О государственной социальной помощи”, который призван поддержать уровень жизни семей и одиноких граждан, доходы которых ниже величины прожиточного минимума. Закон содержит основные нормы, необходимость законодательного закрепления которых вытекает из Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” (последним предусматривается, что семья или одинокий гражданин, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считаются малоимущими и имеют право на получение государственной социальной помощи).

Размер государственной помощи, согласно Закону “О государственной социальной помощи”, устанавливается в пределах разницы: для одиноко проживающего гражданина - между прожиточным минимумом и его душевым доходом; для семьи - между суммой величин прожиточных минимумов (для всех членов семьи) и общим доходом членов семьи.

Кроме адресного принципа государственной социальной помощи (а именно, для граждан, имеющих доход ниже прожиточного минимума), Закон устанавливает также заявительный принцип предоставления помощи нуждающимся.

Источниками оказания государственной социальной помощи являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. В случае недостаточности средств бюджетов субъектов Федерации и средств местных бюджетов, такие средства выделяются за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы РФ или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством РФ.

Оказание государственной социальной помощи осуществляется органами социальной защиты населения по месту жительства или пребывания в виде денежных выплат, как то: социальные пособия, субсидии, компенсации или в натуральном виде - жизненно необходимыми товарами.

Закон предусматривает возможность проверки представленных заявителем сведений о составе семьи, доходах и имуществе, а также возможность отказа в назначении этой помощи в случае предоставления заявителем неполных или недостоверных данных.

Виды доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи или одинокого гражданина, а также методика расчета среднедушевого дохода, используемого для определения права малоимущих граждан на государственную социальную помощь, определяются соответствующим Порядком, утвержденным Постановлением Правительства РФ 22 февраля 2000 г.

## 4.2. Социальные льготы различных категорий граждан

***Лица, проживающие на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики***

В соответствии с постановлением Правительства РФ “О мерах по социальной защите населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам атомной энергетики” населению, проживающему в 30-километровой зоне вокруг действующих электростанций, установлены льготные тарифы за пользование электроэнергией и теплом (при подаче его от систем теплоснабжения атомных электростанций) на бытовые нужды - в размере 50% от платы, определяемой в общем порядке.

***Судьи***

Согласно Закону Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” судьи имеют право на внеочередную бесплатную установку телефона; бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (за исключением такси); бесплатный проезд на пригородном транспорте; 50-процентную скидку на оплату жилой площади, коммунальных услуг, топлива, а также на абонентную плату за телефон.

***Работники предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, обеспечивающие диагностику и лечение ВИЧ-инфицированных***

В соответствии с Федеральным законом “О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)” работники предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, обеспечивающие диагностику и лечение ВИЧ-инфицированных, подлежат обязательному страхованию на случай заражения вирусом иммунодефицита при исполнении своих служебных обязанностей, а также на случай наступления в связи с этим инвалидности или смерти от заболеваний, связанных с развитием ВИЧ-инфекции. Данная категория работников также имеет право на сокращенный рабочий день и дополнительный отпуск за работу в особо опасных условиях труда.

***Граждане, проживающие и работающие в закрытом административно-территориальном образовании***

Согласно Закону Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании” граждане, проживающие и работающие в закрытом административно-территориальном образовании, подлежат обязательному бесплатному государственному страхованию на случай причинения ущерба их жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях или объектах.

За работниками предприятий или объектов (других юридических лиц, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования), высвобождаемых в связи с реорганизацией или ликвидацией указанных организаций, а также при сокращении численности или штата сохраняются на период трудоустройства (но не более чем на 6 месяцев) средняя заработная плата с учетом месячного выходного пособия и непрерывный трудовой стаж.

В случае ликвидации предприятий или объектов (а также других юридических лиц, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования), уменьшения объемов или перепрофилирования производства, влекущих за собой сокращение штата, высвобождаемые работники имеют право на досрочный (но не менее чем за два года) выход на пенсию.

Граждане, переезжающие на другое место жительства, получают компенсацию за сданное ими в федеральную собственность жилье по сложившимся в данных регионах ценам либо обеспечиваются жильем по установленным нормам на новом месте жительства.

## 4.3. Об опыте работы органов власти субъектов РФ по усилению адресности социальной поддержки малоимущего населения

Усиление адресности социальной поддержки малоимущего населения - один из главных приоритетов социальной политики государства на 2001 год и среднесрочную перспективу

Стратегические направления и ориентиры политики государства на 2001 год и на среднесрочную перспективу, определены в Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу" и в Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 № 1072-р).

В соответствии с указанными программными документами переход к адресной социальной поддержке подразумевает необходимость уточнения и сокращения большого комплекса социальных обязательств, установленных федеральным законодательством. Государство не отказывается от наиболее важных социальных гарантий населению. Напротив, социальная поддержка твердо гарантируется наиболее нуждающимся гражданам страны.

В основу реформ в сфере социальной поддержки населения на ближайшую перспективу положен принцип адресного предоставления социальной помощи лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых ниже прожиточного минимума.

По данным Минэкономразвития России, в 1999 г. расходы консолидированного бюджета по статьям раздела "Социальная политика" составили 1,7% ВВП страны или примерно 6% суммарных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. При этом необходимое финансирование установленных на федеральном уровне льгот и пособий оценивается в более чем 15% ВВП, что превышает расходы федерального бюджета на социальную политику почти в 10 раз.

В результате сложилась ситуация, когда муниципалитетам, непосредственно работающим с социально незащищенными слоями населения на местах, компенсируется не более 30% их затрат на выполнение мер социальной защиты, предусмотренных федеральным законодательством. Государство по-прежнему не в состоянии исполнять все взятые на себя обязательства в части социальных гарантий, предусмотренных законами.

Таким образом, наиболее острой проблемой, определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Большинство законов в сфере социальной защиты населения не обеспечены реальным финансированием.

На практике только четверть общей суммы реализуемых всеми домохозяйствами льгот и пособий приходится на долю домохозяйств со средним доходом ниже прожиточного минимума домохозяйства, в то время как на долю домохозяйств со средним доходом выше прожиточного минимума домохозяйства - три четверти. Предоставление социальных выплат осуществляется преимущественно по категориальному признаку, без учета реальной нуждаемости получателей пособий и льгот. С учетом материального положения семьи предоставляются лишь три вида социальных выплат: пособие по бедности, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг и ежемесячное пособие на ребенка.

Средства, выделяемые для социальной поддержки малоимущих распределяются неэффективно, так как в основном расходуются без оценки реальной нуждаемости. Размеры пособий настолько малы, что не оказывают ощутимой материальной поддержки малоимущим семьям. Такова реальность действующей системы социальной защиты населения Российской Федерации, которая нуждается в адаптации к условиям рыночной экономики.

Согласно программным положениям Президента и Правительства Российской Федерации ресурсы для оказания адресной социальной помощи будут сформированы за счет сокращения бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также социально неоправданных льгот и выплат, предоставляемых различным категориям граждан. Сохраняемые для ветеранов войны, инвалидов Великой Отечественной войны, Героев Советского Союза и России льготы предполагается постепенно перевести в денежную форму. Большинство льгот, установленных федеральным законодательством, должны быть поэтапно трансформированы в адресную социальную помощь преимущественно в денежной форме с регулярной проверкой нуждаемости их получателей.

Учитывая географические масштабы и социально-экономическую неоднородность Российской Федерации, механизмы, призванные обеспечить адресность государственной социальной помощи, могут варьироваться в региональном разрезе в зависимости от бюджетных возможностей территорий, структуры, уровня жизни, особенностей занятости населения, местных традиций.

В связи с этим, одна из принципиальных задач состоит в том, чтобы существенно расширить полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в определении приоритетов в оказании социальной помощи. Территории должны самостоятельно решать, какие выплаты действительно нужны, в каких объемах и каким образом, в какой форме они должны предоставляться конкретным категориям населения.

Сохранение тех или иных льгот в конкретных регионах должно сопровождаться введением процедур обязательной проверки нуждаемости получателей льгот, а также установлением ограничений на общее число видов социальной помощи и льгот, которые могут предоставляться одновременно одной и той же семье. Потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи должны учитываться в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов на основе показателей доли бедных семей и глубины бедности.

В настоящее время создана необходимая нормативная база по оказанию адресной социальной помощи малоимущему населению. Приняты основные федеральные законы в этой сфере: "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" и "О государственной социальной помощи".

Федеральный закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" устанавливает правовую основу для использования показателя прожиточного минимума при предоставлении гражданам государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении других мер социальной защиты населения. На федеральном уровне завершена подготовка нормативных правовых актов по реализации указанного закона.

Минтруд России, с целью получения оперативной информации о возможностях и проблемах реализации программ адресной социальной помощи малоимущим в регионах страны, в течение 1999-2000 гг. проводил соответствующие опросы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В общей сложности за этот период была получена и проанализирована информация, предоставленная администрациями 81 региона.

Социальная помощь малоимущим, как показал анализ, регулярно оказывается в 52 регионах. В 12 регионах помощь предоставляют в том случае, когда появляются ресурсы.

По сообщениям администраций 9 регионов (Калужской, Курской, Рязанской, Тверской, Тульской областей, Бурятского автономного округа, Карачаево-Черкесской республики, Республики Ингушетия и Республики Калмыкия) для проведения программ социальной помощи не хватает ресурсов.

Доля средств федерального бюджета в финансировании социальной помощи в двух регионах (Ингушетия и Курганская область) составляет более 50%, в 18 регионах она не превышает 10%, а в 40 регионах - отсутствует.

Доля средств бюджетов субъектов Российской Федерации составила 100% в Ярославской, Тюменской, Свердловской, Самарской, Иркутской, Ростовской областях, Санкт-Петербурге и Республике Саха (Якутия). В 18 регионах доля этих средств превышала 50% и в 11 регионах финансирование из средств бюджетов субъектов Федерации не производилось.

Доля местных бюджетов в финансировании социальной поддержки в 21 регионе составила более 50%. В 21 регионе финансирование из средств местных бюджетов не проводилось.

В 10 регионах более половины средств на социальную помощь получено из внебюджетных источников (Фонд социального страхования, Пенсионный Фонд, областные внебюджетные фонды, добровольные пожертвования граждан и организаций, благотворительные акции, гуманитарная помощь), причем в трех из них (Республике Бурятия, Агинском Бурятском автономном округе и Ставропольском крае) доля таких средств составила 100% .

Собственную методику адресной социальной поддержки малоимущих семей используют 18 субъектов Российской Федерации (Тульская, Самарская, Томская, Волгоградская, Свердловская, Орловская, Ростовская, Читинская, Ульяновская, Мурманская области, республики Адыгея, Марий Эл, Татарстан, Бурятия и Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Хабаровский и Краснодарский края). Столько же субъектов Российской Федерации (Рязанская, Калининградская, Владимирская, Тверская, Астраханская, Пензенская, Брянская, Амурская, Нижегородская, Смоленская, Курганская области, Чувашская, Карачаево-Черкесская республики, Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа, Ставропольский край, республики Хакасия и Дагестан) отметили, что в их регионах не проводятся программы оказания социальной поддержки малоимущим в связи с отсутствием средств.

В основном на местах пока сочетают социальную поддержку семьи (домохозяйства) с поддержкой отдельных категорий граждан - 51 регион, хотя только три администрации (Москва, Читинская и Костромская области) отметили в 1999 году, что объектами адресной социальной помощи должны являться как семья, так и отдельные граждане.

В 19 субъектах Федерации исключительными объектами социальной помощи до сих пор являются многочисленные категории граждан. Домохозяйство (семья или одиноко проживающий гражданин) является сейчас объектом социальной поддержки пока только в 5 регионах (Московская, Омская, Тюменская области, Республика Коми и Республика Хакасия), однако по результатам опроса, проведенного в 1999 году, за то, чтобы объектом адресной социальной помощи была семья (домохозяйство) выступает большинство администраций (51).

Серьезным упущением является отсутствие утвержденного перечня видов социальной помощи, обязательных для предоставления на всей территории Российской Федерации, что предусмотрено Федеральным законом "О государственной социальной помощи".

Нет единого подхода и в определении условий получения различных видов социальной помощи. Например, право на ежемесячное пособие на ребенка имеют семьи со среднедушевым доходом, размер которого не превышает 200% прожиточного минимума, право на получение субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг зависит от доли собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и не зависит от прожиточного минимума.

На федеральном уровне не существует единого понятия объекта социальной помощи - семья как домохозяйство или же отдельные категории граждан - в связи, с чем при назначении различных видов социальной помощи состав семьи оказывается разный. Например, при определении права на ежемесячное пособие на ребенка в составе семьи учитываются только родители и несовершеннолетние дети. При исчислении дохода такой семьи не берется во внимание доход совершеннолетних детей и других членов семьи, в результате государство опять берет на себя часть семейных обязанностей. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются не семьям, а отдельным гражданам, зарегистрированным на данной жилплощади.

## 4.4. Нормативы государственной социальной помощи согласно закона «О государственной социальной помощи»

По новой методики расчета величины прожиточного минимума численность населения с доходами ниже прожиточного минимума выросла на 6,6 млн. человек, следовательно доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в % от общей численности населения возрастает с 19,6 до 24,1%;

Необходимо дополнительное финансирования в годовом исчислении в ценах 1998г.:

жилищных субсидий в размере 2,51 млрд. руб.,

пенсий в размере 5,18 млрд. руб.,

ежемесячного пособия на ребенка в размере 10,5 млрд. руб.;

государственной социальной помощи в размере 47,9 млрд. руб.

Вся сумма требующегося дополнительного финансирования составит более 66 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998 г. без учета дополнительных расходов на оплату труда работников бюджетной сферы с низким уровнем заработной платы. а с учетом суммарных расходов на выплату пособия по нуждаемости - около 165,6 млрд. руб.

 Принятие новой методики расчета величины прожиточного минимума, оцениваемого на основе стоимости потребительской корзины, включающей в себя 35 продуктов питания, 67 непродовольственных товаров, 6 видов услуг, а также обязательные платежи и сборы, приводит к тому, что величина прожиточного минимума в ценах января 1998г. составила: для трудоспособного населения - 590,8 руб., для пенсионеров - 381,7 руб., для детей - 490,5 руб., в среднем на душу населения - 527,5 руб.

Это означает увеличение прожиточного минимума по сравнению с его величиной, подсчитанной в соответствии с методикой 1992г., в среднем на 26,2% (см. таб. 4.1).

Прожиточный минимум различных групп населения по методике 1992г. и по новой методике в ценах января 1998г.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Величина прожиточного минимума | | | |
|  | трудоспособного населения | пенсионера | ребенка | в среднем |
| По новой методике, руб. | 590,8 | 381,7 | 490,5 | 527,5 |
| По методике 1992г., руб. | 468 | 296 | 422 | 418 |
| Увеличение по сравнению с методикой 1992, % | 26,2 | 29,0 | 16,2 | 26,2 |

***Бедность.***

Принятие документов, предусмотренных федеральным законом “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” приведет к росту численности населения с доходами ниже прожиточного минимума на 22,8% (см. Таб. 4.2), т.е. на 6,6 млн. человек, следовательно доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в % от общей численности населения возрастет с 19,6 до 24,1%.

Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума по методике 1992г. и по новой методике

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума | |
|  | млн. человек | в % ко всему населению |
| По новой методике | 35,5 | 24,1 |
| По методике 1992г. | 28,9 | 19,6 |

***Жилищные субсидии.***

Рост численности населения с доходами ниже прожиточного минимума приведет к росту числа получателей субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на 2,31 млн., что потребует дополнительного финансирования расходов на выплату субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в размере 2,28 млрд. руб. и на содержание службы жилищных субсидий в размере 0,23 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998 г.

Таким образом, программа субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг потребует дополнительного финансирования в размере 2,51 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998 г.

Дополнительная потребность в финансировании исходя из доли платежей населения в покрытие затрат на все виды коммунальных услуг 60% (показатель, установленный Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 1999г.) составит 4,5 млрд. руб. Постепенное повышение доли платежей населения до 100% к 2003г. в покрытие затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг приведет к увеличению дополнительных затрат на жилищные субсидии до 8,5 - 10 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г.

***Пенсии.***

С 1 января 1998г. минимальный размер пенсии по старости не может быть ниже 80% прожиточного минимума пенсионера в соответствии с Указом Президента РФ от 14 июня 1997г. № 573 “О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров”.

Следовательно, минимальный размер пенсии по старости при новой методике расчета прожиточного минимума в ценах января 1998г. не может быть ниже 305,36 руб.

Такое повышение минимального размера пенсии означает, что число пенсионеров, имеющих право на доплату до 80% прожиточного минимума пенсионера, возрастет с 2 млн. до 11 млн. человек. Средняя доплата к пенсии увеличится на 10,28 руб. и составит 45,80 руб. в месяц.

Следовательно, введение новой методики расчета прожиточного минимума увеличит расходы Пенсионного фонда РФ на доплату к пенсии до 80% прожиточного минимума пенсионера на 5,18 млрд. руб. в расчете на год, что соответственно повысит дефицит Пенсионного фонда РФ, который в годовом исчислении в ценах 1998г. составит 25,18 млрд. руб.

***Ежемесячное пособие на ребенка***.

Ежемесячное пособие на ребенка составляет 70% минимального размера оплаты труда. При повышении прожиточного минимума ребенка ежемесячное пособие на ребенка увеличится на 16,2%. Число получателей пособий при повышенном прожиточном минимуме возрастет по сравнению с числом таких получателей при адресной выплате пособий (семьям с доходом ниже прожиточного минимума) при прожиточном минимуме, подсчитанном по методике 1992г., на 17,7%.

При этом годовая потребность в дополнительном финансировании пособий на ребенка при условии их выплаты только семьям с доходом ниже прожиточного минимума составит 10,5 млрд. руб. в ценах 1998г.

При новой методике определения величины прожиточного минимума в случае принятия Государственной Думой закона об адресной выплате ежемесячного пособия на ребенка семьям с детьми с доходом ниже полутора прожиточных минимумов, дополнительная потребность в финансировании расходов по выплате пособия может составить 11,8 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. по сравнению с расходами на адресную выплату пособия семьям с детьми с доходом ниже прожиточного минимума.

***Государственная социальная помощь.***

Закон “О государственной социальной помощи” означает выплату социальной помощи семьям (одиноким гражданам) с доходом ниже прожиточного минимума.

При условии выплаты помощи в размере доплаты до прожиточного минимума 10,1 млн. семей с доходом ниже прожиточного минимума, исчисленного по методике 1992г., размер необходимого финансирования составит 41,2 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. В случае перехода к новой методике расчета прожиточного минимума претендентами на социальную помощь могут стать 12,5 млн. семей с доходом ниже прожиточного минимума, и дополнительная потребность в финансировании социальной помощи составит 47,9 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. Тем самым, совокупное финансирование составит 89,1 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. Расчеты произведены на основании учета среднемесячных душевых денежных доходов населения по данным Госкомстата России. В случае выплаты социальной помощи в меньшем размере расходы и потребность в дополнительном финансировании могут быть снижены, но, в любом случае, останутся значительными. Например, при доплате в размере 50% разницы между уровнем дохода семьи и ее прожиточным минимумом дополнительное финансирование составит 24 млрд. руб., совокупное - 44,6 млрд. руб.

В случае принятия за основу расчетов начисленной среднемесячной заработной платы по данным Госкомстата России, которая больше фактически выплачиваемой на 39,4% и, следовательно, может быть использована в расчетах как показатель, учитывающий и другие денежные доходы населения, размер необходимого финансирования социальной помощи составит 98,4 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. при условии использования старой методики расчета прожиточного минимума и доплаты до прожиточного минимума. В случае перехода к новой методике расчета прожиточного минимума дополнительная потребность в финансировании социальной помощи составит 49 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г. Тем самым, совокупное финансирование составит 147,4 млрд. руб. в годовом исчислении в ценах 1998г.

Повышение прожиточного минимума приведет к росту расходов на оплату труда работников с низким уровнем заработной платы.

## 4.5. Социальные льготы и новое неравенство

По данным бюджетных обследований Госкомстата России, очевидный лидер по размеру выплат в расчете на одного получателя среди всех социальных льгот - льготы и дотации на оплату отдыха; за ними, с большим отрывом, идут льготы и дотации на содержание детей в дошкольных учреждениях и на медицинское обслуживание (табл.4.3).

**Таблица 4.3. Размеры дотаций и льгот, получаемых домохозяйствами, во II квартале 1999-2000 годов (в среднем на получателя, в месяц), в рублях**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Все домохозяйства** | | **В том числе** | | | |
| **II квартал 1999г.** | **II квартал 2000г.** | **в городской местности** | | **в сельской  местности** | |
| Расходы | **II квартал 1999г.** | **II квартал 2000г.** | **II квартал 1999г.** | **II квартал. 2000г.** |
| на питание | 155,5 | 88,0 | 213,6 | 98,3 | 62,1 | 70,9 |
| на оплату транспортных расходов | 56,0 | 80,1 | 57,7 | 83,2 | 32,0 | 39,7 |
| на оплату жилья | 48,2 | 62,2 | 50,4 | 64,3 | 36,2 | 51,7 |
| на оплату отдыха | 658,3 | 777,9 | 688,5 | 835,6 | 403,3 | 396,7 |
| на медицинское обслуживание | 144,7 | 310,7 | 148,8 | 208,4 | 125,9 | 692,5 |
| на содержание детей в дошкольных учреждениях | 263,0 | 383,0 | 268,7 | 395,8 | 233,1 | 315,6 |
| Покупка товаров по сниженным ценам | 46,1 | 174,2 | 154,8 | 195,7 | 24,2 | 105,5 |
| Подарки от предприятий, фондов | 95,5 | 108,7 | 83,6 | 93,4 | 108,4 | 136,5 |
| Другое | 33,8 | 36,4 | 34,6 | 33,7 | 30,9 | 46,8 |

Однако если посмотреть на следующую таблицу 4.4, где представлена доля домохозяйств, получающих те или иные льготы, то оказывается, что самые значительные по размеру льготы относятся как раз к числу наименее распространенных.

Реально получатели льгот представлены всего в 33-37% домохозяйств. Наиболее распространены льготы на оплату транспортных услуг и жилья, их получатели имеются примерно в одной пятой домохозяйств. Но средняя величина этих льгот невелика. А вот дорогостоящие льготы на оплату отдыха (в расчете на одного получателя они в 10-15 раз больше льгот на оплату жилья) массовыми не назовешь: их получатели встречаются примерно в 1,5-2,0% домохозяйств, и, скорее всего, это - не самые обездоленные.

В целом, несмотря на формально высокое распространение социальных льгот, их роль как массового фактора, влияющего на объем располагаемых ресурсов1 основной части населения, не слишком значительна. При этом, по-видимому, сохраняется дифференцирующая роль социальных льгот, выгодная относительно привилегированным слоям.

**Таблица 4.4. Доля домашних хозяйств, имеющих получателей дотаций и льгот, во II квартале 1999-2000 годов**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Все домохозяйства** | | **В том числе** | | | |
| **в городской местности** | | **в сельской местности** | |
| **II квартал 1999г.** | **II квартал 2000г.** | **II квартал 1999г.** | **II квартал 2000г.** | **II квартал 1999г.** | **II квартал. 2000г.** |
| Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей дотаций, в % к числу домохозяйств соответствующей группы | 32,7 | 36,4 | 36,8 | 40,4 | 21,2 | 25,4 |
| *из них:* | | | | | | |
| на питание | 3,9 | 5,2 | 3,5 | 4,7 | 5,0 | 6,5 |
| на оплату транспортных расходов | 18,1 | 20,1 | 22,9 | 25,2 | 5,2 | 6,2 |
| на оплату жилья | 17,5 | 19,2 | 20,3 | 21,8 | 10,1 | 12,3 |

Отметим в заключение, что основные получатели льгот (и по распространенности, и по размеру выплат) концентрируются в городах. Сельские жители в этом плане дискриминированы.

С началом рыночных преобразований основной задачей системы социальной защиты стала оперативная реакция на обостряющиеся социально-экономические проблемы (рост числа бедных и безработных, появление беженцев и мигрантов, невыплаты заработной платы и пенсий и пр.). В результате появились новые виды социальных пособий и льгот на федеральном, региональном и местном уровнях. Но основные социальные обязательства и принципы социальной поддержки советского периода были сохранены, разного рода льготами было охвачено около 70% всего населения. По оценкам Минтруда РФ, к 2000 году они распределялись на 10 крупных категорий (см. таблицу 4.5.).

**Основные категории лиц, получавших социальные льготы в 2000 году**

|  |  |
| --- | --- |
| **Категории льготников** | **Доля в %** |
| Учащиеся школ | 27,9 |
| Ветераны труда | 22,2 |
| Труженики тыла в годы Великой Отечественной войны (ВОВ) | 12,9 |
| Инвалиды, включая детей | 8,6 |
| Дети в возрасте до 3 лет | 4,6 |
| Военнослужащие (включая членов их семей) и граждане, уволенные в запас, сотрудники МВД | 4,5 |
| Учащиеся общеобразовательных школ из многодетных семей | 2,4 |
| Лица, проживающие на территориях с льготным социально-экономическим статусом | 1,9 |
| Участники ВОВ, инвалиды ВОВ и члены их семей | 3,8 |
| Прочие льготные категории | 11,2 |
| *Всего* | *100,0* |

К настоящему времени в России сложилось огромное и едва ли оправданное многообразие различных форм и видов социальной поддержки. Только на федеральном уровне установлено около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий и дотаций, оказываемых 236 категориям населения. Закономерным следствием такой политики стало несоответствие обязательств государства реальным бюджетным возможностям: в 1999 г. обязательства только по федеральным льготам и пособиям составили 15% ВВП, при этом реальные расходы консолидированного бюджета по статьям раздела "Социальная политика" составили 1,7% ВВП, или 6% суммарных расходов консолидированного бюджета. Это означает, что право значительной части получателей льгот оказалось не реализованным.

5. Реформа социальной защиты населения   
на местном уровне.

За последнее десятилетие российская политическая, экономическая и социальная ситуация кардинально изменилась. Наибольшую тревогу вызывают падение уровня жизни и значительный рост бедности и неравенства, сопровождающие переход к рыночной экономике.

Экономические сложности можно рассматривать как своего рода вызов системе социальной защиты населения. Социальная политика советского периода характеризовалась гарантированной занятостью и заработной платой, всеобщим субсидированием жизненно важных товаров и услуг, таких как продовольствие и жилье, и государственными пенсиями. Социальные пособия были адресованы только тем семьям и отдельно проживающим гражданам, чьи особые потребности нельзя было обеспечить за счет всеобщей занятости (например, инвалидам). Экономические реформы переходного периода, ликвидировав гарантии занятости и стабильной оплаты труда, изменили саму основу российской социальной политики. Кроме того, был отменен контроль за ценами на основные товары и услуги.

В условиях рыночной экономики одним из основных способов решения двойственной проблемы бедности и неравенства является социальная поддержка - помощь, направленная на рост доходов беднейших и наиболее уязвимых членов общества. Унаследованная Российской Федерацией советская система социальной защиты имела ограниченные возможности для смягчения бедности, порожденной рыночной экономикой. В условиях роста неравенства пособия универсального характера стали крайне неэффективными с точки зрения интересов беднейших слоев населения. Кроме того, по мере падения реальных доходов населения и роста безработицы изменилась структура бедности. Многие из "новых бедных", например работающие бедные семьи, не входили ни в одну из традиционных социально уязвимых категорий, имеющих право на социальную помощь.

Несмотря на изменения экономической политики и новые социальные реалии, российское правительство так и не провело радикальную реформу социальной защиты населения и не адаптировало рыночно ориентированную модель предоставления социальных пособий. Хотя существенные шаги по усилению адресности все-таки были сделаны, изменения в социальной политике происходили намного медленнее, чем в восточноевропейских странах, также осуществлявших переход к рыночной экономике.

К концу 1990-х гг. многие ученые и политики пришли к выводу, что система социальной поддержки населения неадекватна существующим потребностям. Одним из ключевых вопросов стала адресность затрат на социальные нужды. Адресное предоставление пособий - такая практика, при которой ресурсы системы социальной защиты направляются исключительно бедным и недоступны для обеспеченных граждан, - принципиально важно для России с ее ограниченными финансовыми возможностями помощи нуждающимся. Хотя российское правительство и предприняло ряд шагов в этом направлении, социальные пособия и вся система затрат на социальные нужны до сих пор недостаточно нацелены на помощь бедным. В числе других проблем низкий уровень социального обслуживания, слабый менеджмент и неравномерность в предоставлении социальной помощи по регионам страны. Хотя каждое предложение по реформе социальной защиты населения имеет свою специфику, все они в целом направлены на усиление адресности и улучшение качества обслуживания.

Большинство исследований и дискуссий по вопросам социальной защиты рассматривали главным образом общенациональные проблемы. Сравнительно небольшое внимание уделялось роли местного самоуправления в предоставлении социальных пособий и услуг, тогда как муниципалитеты играют существенную роль в финансировании социальных программам и управлении ими. Любая планируемая реформа социальной защиты независимо от того, касается ли она вопросов общенационального или местного уровня, должна учитывать существующую структуру оказания помощи на местах. Изучение местного опыта социального обслуживания помогает представить сущность необходимых для проведения реформы мер и дает информацию о том, какими возможностями для их реализации располагают муниципалитеты.

## 5.1. Бедность в России.[[14]](#footnote-14)

Экономические и политические реформы 1990-х гг. затронули все слои общества и привнесли кардинальные изменения в систему формирования доходов и потребления российских семей. Начало экономических реформ было связано с масштабным ростом цен, обесценением и потерей сбережений, возникновением безработицы в открытой и скрытой формах. Широкое распространение получили задолженности по выплате заработной платы, пенсий, пособий по безработице и детских пособий. Огромная потенциальная безработица, которая могла бы охватить треть населения в трудоспособном возрасте, была замещена сравнительно умеренной официальной безработицей в сочетании с падением реального уровня заработной платы. Поэтому падение реальных доходов населения и рост их дифференциации - две основные тенденции в изменении уровня жизни в России за последние десять лет. Эти тенденции развиваются на фоне сокращения благ и услуг, в прошлом предоставлявшихся бесплатно или почти бесплатно. Это относится к здравоохранению, образованию, жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту.

Официальный показатель уровня бедности в России - это доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Данные Госкомстата России по бедности представлены в таблице 5.1. Она дает оценки доли бедных по трем параметрам материальных возможностей домохозяйства:

по показателю средних за год денежных доходов домохозяйства, оцененных по смоделированному ряду распределения по доходам;

по показателю средних за год денежных доходов домохозяйства, оцененных на основании взвешенных данных (с учетом смещения выборки) обследования бюджетов домашних хозяйств о потребительских расходах;

по показателю средних за год располагаемых ресурсов домашних хозяйств, оцененных на основании взвешенных данных бюджетной статистики.

Начиная с 1997 г. для оценки материальных возможностей домохозяйств Госкомстат России начал использовать показатель текущих располагаемых ресурсов. Он включает сумму валовых доходов домохозяйства, привлеченных для текущего потребления ранее накопленных средств и ссуд, кредитов, а также натуральных поступлений продуктов питания и предоставленных в натуральном выражении дотаций и льгот. Учет этих видов поступлений в бюджете домохозяйства несколько снижает долю бедных домохозяйств по сравнению с уровнем бедности при учете только текущих доходов. Так, в 3 квартале 1999 г. это снижение составило в среднем 16 процентных пунктов: с 58,8 до 49,5%.

Альтернативные источники информации о бедности - Всероссийский мониторинг экономического положения и здоровья семей (RLMS) и обследования Института социально-экономических проблем народонаселения Российской Академии наук, также представленные в таблице 5.1. Они показывают, что, хотя существенное падение доходов населения в ходе реформ в России признано всеми политиками и учеными, количественные оценки бедности значительно различаются.

Увеличение экономического неравенства иллюстрируется ростом коэффициента Джини, который в 1991 г. составлял 0,26, достиг пикового значения 0,41 в 1994 г., а затем несколько снизился - до 0,38 в 1998 г.[[15]](#footnote-15) По данным Госкомстата России, реальная официально выплачиваемая работникам заработная плата в 1999 г. составила 33% от уровня 1990 г. Если в 1992 г. уровень неравенства доходов, измеряемый как соотношение доходов 10% населения с самыми высокими и низкими доходами, составил 8,0, то в первом полугодии 1999 г. он был равен 14,7.[[16]](#footnote-16)

Таблица 5.1. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (%, в среднем за месяц): сравнение по разным источникам

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** |
| По данным Госкомстата России, без дооценки доходов (в среднем за год) | 33,5 | 31,5 | - | 42,0 | 34,5 | 35,9 | 47,9 | 58,8 (3 кв.) |
| По данным Госкомстата России, после дооценки доходов (в среднем за год) | - | - | 22,4 | 24,7 | 22,0 | 21,3 | 23,7 | 29,9 |
| По данным Госкомстата Российской Федерации на основе показателя располагаемых ресурсов домохозяйств | - | - | - | - | - | 32,1 | 37,8 | 49,5 |
| По данным Госкомстата России, бедные в течение трех месяцев, без дооценки доходов | - | - | - | - | - | 18,8 июль - сент. |  |  |
| RLMS | 11,1 сент. | 13,1 | 17,2 дек. | 29,5 окт. | 36,3 окт. | - | - | 39,0 ноябрь |
| Оценки ИСЭПН РАН на основе помесячных данных | 22,5 | 31,7 | 36,7 | 48,4 | 52,3 | - | - | - |

Исследование социально-демографических особенностей опровергает расхожие суждения о том, кто является бедным в России. Несмотря на распространенное мнение о повышенном риске бедности для пенсионеров, по данным бюджетной статистики, наблюдается обратная связь между степенью распространения бедности и возрастом. Самый высокий уровень бедности наблюдается у младших трудоспособных возрастов, он практически в два раза выше, чем у лиц пенсионного возраста. В наибольшей степени подвержены бедности полные семьи с 3 и более детьми и неполные семьи. Очевиден также факт наличия тесной связи между бедностью и числом иждивенцев.

Несмотря на то, что в целом для пенсионеров риск бедности не является критическим, для одиноко проживающих пенсионеров в возрасте старше 65 лет существует повышенная вероятность попадания в число бедных. Особенно ярко это проявляется в крупных городах, где межсемейная солидарность несколько ослаблена. Однако в условиях переходного периода сформировался значительный слой "новых бедных" - домохозяйств с низким уровнем дохода, которые не принадлежат ни к какой традиционной социально уязвимой категории, в частности, работающие бедные с низким уровнем заработной платы.

Различия в масштабах распространения бедности в городе и на селе очень значительны. В целом жители городов в меньшей степени подвержены бедности. Несмотря на то, что переход от доходного измерителя материальных возможностей домохозяйств к располагаемым ресурсам несколько сглаживает имеющиеся различия, более высокая степень концентрации бедных продолжает сохраняться в сельской местности. Данные RLMS также подтверждают меньшую распространенность бедности в городах. При этом в городе выше вероятность мобильности, т.е. перехода из состояния бедности в состояние небедности, и ниже вероятность длительной, застойной бедности.[[17]](#footnote-17)

Уровень дифференциации в городе выше, чем на селе. В то же время уровень жизни дифференцирован и внутри городских поселений, в зависимости от типа городов. Лучше всего обстоят дела в крупнейших городах (с населением более 1 млн человек). В малых городах уровень дифференциации ниже, однако, бедность имеет не только значительные масштабы распространения, но и характеризуется самыми низкими параметрами текущего потребления наиболее насущных материальных благ, прежде всего продуктов питания. В отличие от крупных региональных центров жители малых городов имеют крайне ограниченные возможности найти не только приработок, но и основное рабочее место, обеспеченное реальной, выплачиваемой зарплатой. В то же время они не имеют достаточно больших приусадебных хозяйств, которые могли бы обеспечивать их семьи продуктами питания, а многие живут достаточно далеко от своих земельных участков.

## 5.2. Адресное предоставление социальной помощи

Одна из важнейших задач реформы социальной защиты в России - замещение масштабного субсидирования поставщиков услуг адресной помощью бедным. Рассмотрим основные этапы развития социальной защиты в переходный период, уделяя особое внимание вопросам адресности. Основные виды социальной поддержки представлены в таблице 5.2. Потребность в переходе к адресной помощи особенно остро проявилась в жилищном секторе, который необходимо было перевести на рыночные рельсы. Начавшаяся в 1992 г. перестройка системы финансирования оплаты жилья и коммунальных услуг предусматривала повышение платы за жилье и коммунальные услуги в муниципальном секторе, который представляет собой большую часть жилого фонда страны, особенно в городах.

Чтобы защитить интересы малообеспеченных семей, чей доход недостаточен для оплаты жилья, были введены специальные жилищные субсидии. Они стали первой общероссийской программой адресной социальной помощи, реализация которой на местном уровне началась в 1994 г. К июлю 1995 г. 90 % населения страны проживали в регионах ее действия.

В отличие от методики оценки доходов косвенными методами, которые применяются в некоторых других странах с экономикой переходного периода, в частности, от системы "Парос" в Армении, право на участие в программе жилищных субсидий определяется на основе исчисления текущих денежных доходов. Не предусмотрен какой-либо категориальный "фильтр", ограничивающий круг получателей субсидии определенными группами населения. Не учитывается имущественный потенциал семьи. При определении права на участие в программе не оценивается предполагаемый уровень потребления на базе социально-демографических характеристик семьи или наличия собственности. Если доля доходов семьи, которая идет на содержание жилья (в случаях пилотных городов - от 10 до 18%), ниже, чем установленный норматив оплаты социальной нормы жилья, то семья имеет право на получение жилищной субсидии. Субсидия начисляется по формуле "компенсация разницы" между суммой оплаты социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг и долей семейного дохода, которая в нормативном порядке предусмотрена для оплаты жилья и вышеупомянутых услуг, что позволяет выплачивать наибольшую сумму пособия самым бедным. В четырех пилотных городах средний ежемесячный размер субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг составлял от 35 до 60 руб.

Таблица 5.2. Обзор основных видов социальной помощи (2000)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Программа | Адресность | Вид помощи | Основные источники финансирования/ управление | | Жилищные компенсации (субсидии) | Оценка дохода семьи | Ежемесячная субсидия | Бюджеты муниципальных образований /органы местного самоуправления | | Пособия гражданам, имеющим детей | Ежемесячное пособие на ребенка: категориальный фильтр (наличие ребенка в возрасте до 16 лет) и оценка дохода семьи;единовременное пособие при рождении ребенка, пособие по беременности и родам: категориальный фильтр; другие виды пособий | Единовременное или ежемесячное пособие | Фонд социального страхования, бюджеты субъектов Российской Федерации /органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления | | Категориальные льготы | Категориальные фильтры:- "социально уязвимые категории" (многодетные семьи, пенсионеры, инвалиды и т.п.); - граждане с особыми заслугами перед государством (прежде всего ветераны); - представители определенных профессий | Постоянно действующие льготы по оплате жилья и коммунальных услуг; питания (школьные завтраки); транспорта и топлива; лекарственных препаратов; радио и телефона; культурно-образовательных услуг | В большинстве случаев местные бюджеты с компенсацией из бюджетов вышестоящих уровней/органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления | | Региональные и местные программы социальной помощи | Используются различные методы. Обычно применяется метод двойного фильтра: оценивается принадлежность к определенной социально уязвимой категории, а затем проводится оценка дохода | Различные единовременные и периодические денежные выплаты и помощь в натуральной форме | Бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований /органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления | |

Источнкик: Urban Institute (USA) и Фонд "Институт экономики города"

Начиная с внедрения первой адресной программы жилищных субсидий были предприняты следующие основные шаги:

в 1995 г. принят Закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", который установил основные принципы предоставления социальной помощи;

в 1997 г. законодательно установлена методика исчисления прожиточного минимума, который считается границей бедности при определении права на социальную помощь;

в 1997 г. субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления получили возможность ввести адресный принцип обеспечения детей первого-второго года жизни специальными продуктами детского питания;

в 1999 г. Закон "О государственной социальной помощи" определил условия предоставления адресной социальной помощи.

Наконец, изменения от 21 июля 1998 г. и от 17 июля 1999 г., внесенные в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", позволили ввести адресный принцип назначения крупнейшей программы социальной помощи - ежемесячных детских пособий. Как и многие страны, Россия долгое время предоставляла различные пособия гражданам с несовершеннолетними детьми. Унаследованная от СССР система, в рамках которой предоставлялось 13 пособий, отличалась "крайней сложностью и логической непоследовательностью".[[18]](#footnote-18) Оценка нуждаемости при этом не проводилась, начислением пособий занимались предприятия и в некоторых случаях органы социального обеспечения.

С тех пор произошли существенные изменения. Система была упрощена, административная ответственность за начисление пособий передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Хотя не все виды пособий гражданам, имеющим детей, переведены в адресную форму, важнейшее из них, а именно ежемесячное пособие, предоставляется семьям с доходом ниже прожиточного минимума. Несмотря на введение процедуры оценки нуждаемости, сохранился фиксированный размер пособий, они не зависят от относительной разницы в доходах семей (как программа жилищных субсидий). Размер детских пособий учитывает только категорию получателя и место проживания, в частности, предусмотрено повышенное пособие на детей одиноких матерей и на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, на детей военнослужащих, проходящих воинскую службу по призыву, а также гражданам, проживающим в местах с высоким уровнем стоимости жизни. Ежемесячное пособие составляло 70% от минимального размера оплаты труда (58 руб. в 1999 г.). Несмотря на переход к начислению пособия с учетом нуждаемости, многие территории не имели возможности обеспечить адекватное финансирование этой программы. Тем не менее, среди четырех пилотных городов только в одном (Томске) имелась задолженность по выплате детских пособий.

Хотя эти шаги демонстрируют последовательное движение к усилению адресности через использование методик оценки нуждаемости, развитие социальной политики последнего десятилетия в целом достаточно противоречиво. В 1990-х годах Государственная Дума приняла целый ряд законов, которые ввели множество категориальных льгот для представителей определенных социальных групп и профессий. Федеральным законодательством предусмотрены 206 видов социальных выплат, льгот и пособий, которые предоставляются без учета нуждаемости 98 категориям населения, в том числе ветеранам, многодетным семьям и т.п., а региональным законодательством - 229 видов выплат и льгот для 332 групп граждан.[[19]](#footnote-19) Льготы касаются оплаты жилищно-коммунальных услуг, лекарственных препаратов, транспорта, детских садов и др. Они предоставляются без оценки нуждаемости. При этом размер каждой из выплат, как правило, очень мал, составляя 1-7 % процентов от прожиточного минимума.

С помощью льгот реализуются совершенно разные социально-политические цели. Хотя часть из них призвана помочь социально уязвимым группам населения, множество адресатов категориальных льгот - судей, работников милиции и таможенных органов - нельзя считать бедными. Даже когда льготы касаются социально уязвимых групп, эффективность целевого назначения ограничена, так как эти группы, выделенные по демографическому принципу, неоднородны по своему материальному положению и могут включать небедных граждан. С другой стороны, множество малоимущих сегодня не относятся к какой-либо традиционной социально уязвимой категории. В результате, по разным данным, только от 19 до 25 % общей суммы социальных льгот и выплат приходится на долю беднейших слоев населения.[[20]](#footnote-20)

В связи с ростом бедности и экономического неравенства в 1990-х гг. органы местного самоуправления повсеместно начали развивать собственные программы социальной помощи, дополняющие федеральное социальное законодательство, ответственность за реализацию которого также в значительной степени перешла на местный уровень. Анализ ситуации в четырех пилотных городах показывает, что местные программы во многом отражают общенациональные тенденции, включая льготы различным социально-демографическим группам наряду с помощью в денежной и натуральной форме, которая предоставляется на основе оценки нуждаемости.

Тем не менее, в отличие от федерального законодательства местные социальные программы больше склонны использовать метод "двойного фильтра" для определения права на получение помощи, так что получатели пособий должны принадлежать к определенной группе и иметь доход ниже установленного порога нуждаемости. Особенно это характерно для денежных пособий и помощи в натуральной форме. Право на их получение редко предоставляется всему населению и ограничено определенными социально уязвимыми группами. Например, в Новгороде денежные пособия на основе оценки дохода предоставляются восьми категориям, включая семьи с пятью и более детьми, семьи инвалидов с детьми, неработающих одиноких пенсионеров и беременных женщин.

Порог нуждаемости для определения права на участие в местных программах часто устанавливается на уровне прожиточного минимума или ниже его. Помощь в большинстве случаев не направлена на то, чтобы поднять доход получателя до прожиточного минимума и не дифференцируется в зависимости от материального положения семьи. К тому же многие виды пособий предоставляются ежеквартально или один раз в год. Тем не менее на местном уровне применяются различные инновации, например, оценка имущества при определении права на получение помощи. В отличие от помощи в денежной и натуральной форме местные льготы в обследованных городах расширяют или дополняют льготы, предусмотренные федеральным законодательством. Так, на федеральном уровне действуют льготы по оплате услуг детских образовательных учреждений для многодетных семей. Многие органы местного самоуправления расширили круг получателей этой льготы, включив детей одиноких матерей или детей из малообеспеченных семей.

Оказывая помощь в денежной и натуральной форме, органы местного самоуправления играют ведущую роль и в предоставлении социальных услуг. Однако федеральное законодательство устанавливает принципы социального обслуживания населения, определяя основные виды услуг:

1) Социальное обслуживание на дому. Предоставляется одиноким гражданам и гражданам, частично утратившим способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, в виде социально-бытовых, социально-медицинских услуг и др.

2) Социальное обслуживание в стационарных учреждениях. Осуществляется путем предоставления социальных услуг гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем уходе, обеспечивает создание соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, а также организацию посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга.

3) Временный приют. Предоставляется детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, безнадзорным несовершеннолетним, детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, гражданам без определенного места жительства и определенных занятий, гражданам, пострадавшим от физического или психического насилия, стихийных бедствий, в результате вооруженных и межэтнических конфликтов, другим клиентам социальной службы, нуждающимся в предоставлении временного приюта.

4) Дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания. Предоставляется социально-бытовое, социально-медицинское и иное обслуживание сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению гражданам преклонного возраста и инвалидам, а также другим лицам, в том числе несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации.

5) Консультативная помощь. Предоставляются консультации по вопросам социально-бытового и социально-медицинского обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты.

6) Реабилитационные услуги. Помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации инвалидам, лицам с ограниченными возможностями, несовершеннолетним правонарушителям, другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и нуждающимся в реабилитационных услугах.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут предлагать дополнительные виды социального обслуживания. Опыт пилотных городов показывает, что в качестве дополнительных услуг выступают прежде всего социально-бытовые услуги личного характера (бесплатный или льготный пошив одежды, ремонт обуви, химчистка, парикмахерская, ремонт бытовой техники и т.п.).

Многие услуги, предлагаемые муниципальными учреждениями, в частности консультативная помощь, осуществляются по принципу самоотбора клиентов, тогда как обслуживание на дому и социально-бытовые услуги - на основе оценки нуждаемости. В некоторых случаях плата за услуги дифференцирована, беднейшие не платят ничего, остальные - соответственно своим доходам.

Обзор бюджетных расходов в четырех пилотных городах показывает, что затраты на комплекс социальной сферы весьма существенны - в среднем 84% от всего бюджета, примерно 2000 руб. в год на душу населения. В основном это расходы на субсидирование жилья, здравоохранения, среднего образования и т.п. Собственно расходы на социальную поддержку населения в пилотных городах выделить довольно сложно. Из-за многообразия льгот и пособий, предусмотренных федеральным законодательством, городские администрации в пилотных городах испытывают сложности в учете и систематизации расходов по их обеспечению. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в расходах на социальную защиту преобладают затраты на категориальные льготы, детские пособия, жилищные субсидии и местные пособия, предоставляемые на основе оценки нуждаемости. Однако все органы местного самоуправления в пилотных городах отметили, что недостаток адекватной компенсации расходов местных бюджетов на обеспечение льгот, предусмотренных федеральным законодательством, препятствует развитию местных социальных программ.

В целом городские администрации в четырех пилотных городах достаточно широко используют оценку дохода семьи для того, чтобы повысить адресность социальной помощи. Когда федеральное законодательство предоставило возможность ввести адресный порядок обеспечения детей в возрасте 1-2 лет молочными смесями, два из пилотных городов воспользовались этой возможностью; в третьем городе этого не позволило сделать областное законодательство. Когда в 1999 г. детские пособия стали предоставлять с учетом нуждаемости, вышеупомянутые города смогли осуществить такого рода переход за несколько месяцев. Количество получателей сократилось в одном городе - на четверть и во втором - почти наполовину.

Хотя порядок предоставления местных льгот зачастую повторяет федеральное законодательство, т.е. льготы носят категориальный характер и начисляются без оценки нуждаемости, большая часть денежной и натуральной помощи на местном уровне предоставляется с учетом дохода семьи. Как и в случае с федеральными льготами, издержки на категориальные льготы выше, чем расходы на адресную помощь.

Органы местного самоуправления обладают более значительным опытом в предоставлении адресной помощи, чем это можно предположить, исходя из анализа системы социальной защиты на общенациональном уровне. Администрации обследованных территорий продемонстрировали гораздо большую заинтересованность в повышении адресной помощи, чем органы государственной власти на федеральном уровне. Еще до перевода детских пособий в адресную форму все они использовали оценку нуждаемости для предоставления денежной помощи. Отмечается интерес к совершенствованию методики оценки нуждаемости, в том числе к использованию оценки имущества, процедурам проверки доходов. С другой стороны, многие работники органов социальной защиты в пилотных городах были склонны определять право на участие в программе помощи на основе принадлежности клиента к традиционной социально уязвимой категории.

5.3. Управление системой социальной защиты на местном уровне.

Расширению роли органов местного самоуправления в предоставлении социальных пособий и услуг способствовали несколько тенденций последнего десятилетия. Во-первых, политические реформы переходного периода существенно укрепили российский федерализм. Финансовая и административная ответственность за оказание социальной помощи, прежде всего за предоставление базовых социальных услуг, была децентрализована с передачей полномочий на региональный и местный уровень.

Во-вторых, переход к рыночной экономике изменил политику предприятий, которые ранее социально защищали своих работников. Для увеличения прибыльности производства они передали большую часть имущества социальной сферы, в том числе жилой фонд, на баланс муниципалитетов, так что местное самоуправление оказалось в каком-то смысле вынужденным заниматься социальными вопросами. И, наконец, само население ожидало от местных органов власти помощи в решении социальных проблем, обеспечении основными видами пособий и услуг.

Сегодня органы местного самоуправления играют значительную роль практически во всех вопросах социальной защиты. Они несут основную ответственность за предоставление льгот, предусмотренных федеральным законодательством, жилищных субсидий и местных пособий. Исключение составляют несколько видов помощи, напрямую предоставляемых федеральными органами; детские пособия (в одних случаях они предоставляются через муниципальные органы социальной защиты, а в других - органами социальной защиты субъекта Российской Федерации), а также ряд региональных пособий. В трех из четырех обследованных городов субъекты Российской Федерации играли незначительную роль в предоставлении социальной помощи. Поддержка со стороны региональных властей в основном выражалась в расширении круга получателей льгот, предусмотренных федеральным законодательством.

Вопросы предоставления пособий и социального обслуживания слабо регулируются федеральным законодательством. Соответственно организационные структуры, созданные в каждом из пилотных городов, разнообразны. Тем не менее, все они имеют развитую сеть приема населения и центров социального обслуживания. У всех них сходная структура управленческих органов, включая управление социальной защиты, которое организует предоставление пособий и услуг населению.[[21]](#footnote-21) Другие подразделения - управление здравоохранения, управление жилищно-коммунального хозяйства, управление образования и т.п. - также несут ответственность за предоставление разнообразных льгот, предусмотренных федеральным и местным законодательством для различных категорий населения. Кроме того, большинство городов предлагает однотипные услуги, и само содержание этих услуг определяет те или иные организационные решения. Например, во всех обследованных городах в ведении управления социальной защиты находились самостоятельные центры помощи бездомным, которые предоставляли ночлег и консультационные услуги.

Несмотря на эти общие черты, организация социальной помощи в пилотных городах различна. На рис. 5.1 и 5.2 представлены две модели, которые можно использовать при анализе типов организации управления социальной защитой. Особое внимание уделено программам, использующим оценку нуждаемости (например, жилищные субсидии, детские пособия и местная помощь).

Модель, описывающая децентрализованный, основанный на категориальном принципе обслуживания тип организации социальной помощи, представлена на рис. 5.1. В рамках этой модели детские пособия начисляются органами социального обеспечения субъекта Российской Федерации, жилищные субсидии - центрами жилищных субсидий управления жилищно-коммунального хозяйства, а местная социальная помощь предоставляется каждой категории населения отдельно через соответствующие социальные центры.

Рисунок 5.1. Модель децентрализованной, основанной на категориальном принципе обслуживания организации социальной помощи

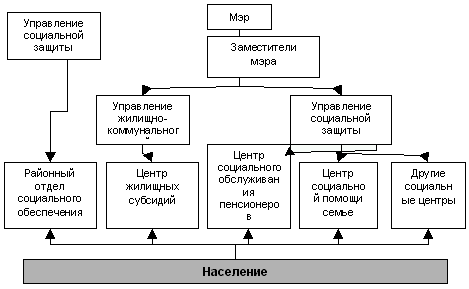
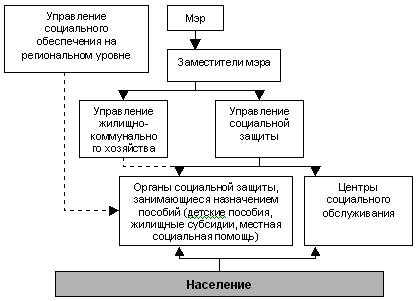


Рис. 5.2 представляет модель централизованной, функционально ориентированной организации социальной помощи. В рамках второй модели детские пособия, жилищные субсидии и местная помощь предоставляются через различные структуры управления социальной защиты населения. Органы социальной защиты субъекта Российской Федерации и городские управления жилищно-коммунального хозяйства сотрудничают с этими структурами, но не руководят ими. Социальные услуги предоставляют местные центры социального обслуживания. Ни один из пилотных городов в полной мере не следует этим моделям, но все они в своей практике представляют их элементы, склоняясь к одной из них или комбинируя их. Два города, Новгород и Арзамас, преимущественно ориентированы на организацию обслуживания по категориям населения. В Новгороде, например, и денежная помощь на основе оценки нуждаемости, и услуги детям-инвалидам и пенсионерам предоставляются через соответствующие центры для этих категорий населения. В Арзамасе Центр социального обслуживания населения предоставляет большинство видов адресной помощи, однако услуги пенсионерам и семьям оказываются через разные центры. Небольшие города, такие как Арзамас и Новгород, не имеют районных отделов социальной защиты населения.

Рисунок 5.2. Модель централизованной, функционально ориентированной организации социальной помощи



В Томске и Перми социальная помощь организована по функциональному принципу. Начисление пособий и предоставление услуг разделены, хотя соответствующие структуры территориально могут находиться поблизости друг от друга. Практически нет деления по категориям населения. И подразделения социальной защиты, и центры социального обслуживания могут работать с разными группами - от пенсионеров до детей. В этих городах социальная помощь предоставляется в районах, что естественно для муниципальных образований большого размера. Каждый из семи районов Перми больше, чем весь Арзамас. Томск разделен на два округа. В обоих городах в административных районах есть и органы социальной защиты, и центры социального обслуживания.

Ни в одном из городов нет полной интеграции различных структур, которые проводят проверку нуждаемости. В Арзамасе и Новгороде начислением детских пособий занимаются городские органы социальной защиты. Несмотря на такой потенциал для интеграции, управление программой детских пособий, жилищных субсидий и местной адресной помощью осуществляется разными структурами.

В Томске и Перми начислением жилищных субсидий занимаются те же структуры, которые предоставляют местную социальную помощь; однако детские пособия находятся в ведении областных органов социальной защиты.

Эти формы организации самым существенным образом влияют на доступность социальной помощи для населения. Например, для получения жилищной субсидии или детского пособия человеку нужно обратиться в несколько подразделений социальной защиты, заполнить несколько заявлений и сдать несколько копий документов, даже если требования в программах одинаковы. Зачастую эти подразделения проводят проверку документов и определяют право на получение помощи без предварительных консультаций друг с другом. Подобная практика не только умножает административные расходы за счет дублирования функций, но и затрудняет получение помощи нуждающимися.

Координация между различными ведомствами явно недостаточна. Предоставление льгот одной и той же категории находится в ведении разных департаментов (образования, здравоохранения, социальной защиты, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и т.п.). Представители пилотных городов выражали заинтересованность либо уже работали над созданием интегрированных баз данных, которые позволят вести учет и анализ различных пособий и льгот, получаемых семьей (отдельно проживающим гражданином). Однако такой базы до сих пор нет ни у одного из этих городов, равно как и четкого плана, выражающего, как ее создание поможет мониторингу, планированию и росту эффективности социальных программ.

Крайне важна роль местного самоуправления в определении того, действительно ли получают помощь все граждане, имеющие на это право. Это справедливо также в случае, когда свобода действий ограничена рамками федеральных нормативных актов. Разница в интерпретации федерального законодательства по вопросам обеспечения льгот может привести к тому, что в одних муниципальных образованиях этот список будет расширен, а в других - сужен. Например, для таможенных офицеров предусмотрена 50-процентная льгота по оплате коммунальных услуг. В одних муниципалитетах льгота предоставляется только самому офицеру, в других - всей его семье. Бюджетный кризис и отсутствие адекватной компенсации расходов по обеспечению льгот, предусмотренных федеральным законодательством, из бюджетов вышестоящих уровней приводят к тому, что органы местного самоуправления предоставляют такую помощь выборочно.

Особенно ощутимо влияние местных администраций на точность определения получателей помощи и эффективность предоставления помощи в тех социальных программах, которые требуют проверки нуждаемости. Решения, принимаемые по вопросам сбора и проверки документов об источниках дохода, уровень квалификации работников социальной защиты, обеспеченность финансовыми ресурсами оказывают определяющее влияние на правильность выбора адресата помощи. Качество администрирования различалось не только в четырех обследованных городах, но и в разных подразделениях одного города. Например, центры жилищных субсидий обычно отличаются более высоким уровнем заработной платы и более высоким качеством работы, чем органы социальной защиты населения.[[22]](#footnote-22)

5.4. Диверсификация социального обслуживания   
на местном уровне.

Местное самоуправление несет практически полную ответственность за предоставление социальных услуг населению. Однако это не обязательно должно означать, что услуги предоставляются исключительно муниципальными учреждениями. Предложения по реформе системы социальной защиты в странах СНГ включают диверсификацию социального обслуживания.[[23]](#footnote-23) По мере развития некоммерческого сектора в России он может стать альтернативой государственной монополии на предоставление социальных услуг. В тех областях, где местное самоуправление хочет расширить спектр предлагаемых населению услуг, но муниципальные центры не имеют необходимого опыта, последние могут существенно выиграть от сотрудничества с общественными организациями, специализирующимися по данной проблеме. Конкуренция между потенциальными поставщиками услуг, будь то общественные организации или частный бизнес, может также привести к снижению издержек и улучшению качества обслуживания. Наконец, муниципальные контракты могут обеспечить общественным организациям финансовую стабильность и снизить их зависимость от международных доноров.

Реальная возможность диверсификации социального обслуживания возникла с появлением в 1990-е гг. независимых негосударственных социальных учреждений. Во всех четырех городах численность официально зарегистрированных общественных объединений и некоммерческих организаций за последние несколько лет значительно возросла. По данным местных властей, количество организаций, не только зарегистрированных, но и активно работающих, составляет от 10 на 100 тыс. человек в небольшом Арзамасе до 70 на 100 тыс. человек в Новгороде - городе, активно работающем с донорскими организациями. От пятой части до половины негосударственных организаций в каждом городе предоставляют различные социальные услуги.

Виды услуг, предлагаемые общественными организациями, в обследованных городах существенно различаются. Наиболее распространенный вид услуг - консультирование: правовые консультации, психологическая помощь, помощь пострадавшим от насилия в семье. Общественный сектор в Перми и Новгороде отличается большим разнообразием услуг, консультационные и образовательные услуги сбалансированы предоставлением помощи в натуральном виде. В Арзамасе общественные организации предоставляют ограниченный спектр услуг, что объясняется небольшим размером самого общественного сектора. Некоммерческий сектор в Томске развит столь же хорошо, как в Перми и Новгороде, однако он менее разнообразен. В Томске доминируют образовательные услуги, что легко объясняется наличием в городе большого числа образовательных учреждений.

Российское законодательство обеспечивает необходимую базу для диверсификации социального обслуживания. Территории обладают широкими возможностями для работы с общественными и другими организациями в области предоставления социальных услуг. Например, органы местного самоуправления могут предоставлять гранты общественным организациям, которые обеспечивают услуги, важные с точки зрения администрации. Администрация может размещать муниципальный заказ на различные услуги, в том числе социальные, заключая договор с общественной или коммерческой организацией. Многие органы местного самоуправления, в том числе в пилотных городах, уже использовали эту возможность в других отраслях комплекса социальной сферы, прежде всего при организации обслуживания жилого фонда.[[24]](#footnote-24)

Диверсификация социального обслуживания требует большего, чем просто наличие правовой базы и существование некоммерческих организаций. Муниципалитеты должны выразить готовность распрощаться со своей монополией в предоставлении социальных услуг и начать работать совместно с негосударственными организациями. Со своей стороны, общественность должна продемонстрировать готовность работать с местной властью и уровень профессиональной и управленческой компетентности, достаточный для удовлетворения потребностей в социальных услугах.

Анализ опыта четырех городов позволяет выявить имеющиеся тенденции в диверсификации социального обслуживания. В целом в этой области пока доминируют муниципальные социальные учреждения. Тем не менее та или иная степень сотрудничества с некоммерческим сектором присуща всем городским администрациям. Хотя реально собственно взаимодействие еще только формируется, его масштаб и используемые модели различны. Таблица 5.3 представляет индикаторы взаимодействия в четырех пилотных городах.

Пермь, где действует сильный центр поддержки негосударственных организаций, - безусловный лидер в развитии взаимодействия между общественностью и местным самоуправлением. Хотя формы сотрудничества самые разные, важнейшая модель - предоставление грантов на конкурсной основе тем общественным организациям, которые успешно предоставляют необходимые услуги местному сообществу. Успехи грантовых конкурсов вносят существенную лепту в развитие сотрудничества между городской администрацией и общественностью.

В Новгороде сильный некоммерческий сектор и администрация взаимодействуют по целому ряду вопросов, прежде всего в области помощи инвалидам. Хотя в Новгороде и был проведен муниципальный конкурс на поддержку социальных проектов, его не удалось довести до конца: победители не получили гранты, тем не менее в тех или иных формах помощь им обещала оказать администрация. В городе используются другие формы сотрудничества, в частности, предоставление общественным организациям муниципальных помещений.

Сравнительно с этими городами в Томске взаимодействие общественности и местной власти развито меньше. Однако здесь используются различные формы сотрудничества, например, организация совместных мероприятий. В Арзамасе низкий уровень взаимодействия обусловлен недостаточной активностью общественного сектора.

Хотя конкурсные механизмы распределения грантов уже использовались как минимум в одном из пилотных городов, ни один из них не имеет опыта конкурсного размещения муниципальных заказов на социальное обслуживание. Большинство из них сегодня готовы развивать это направление. На конец 1999 г. два города, Новгород и Томск, приняли необходимые нормативные документы, которые охватывают широкий круг вопросов, включая требования к справедливому и равному обращению с участниками конкурса, обеспечивают необходимый уровень прозрачности конкурсного процесса. Тем не менее томское законодательство ограничивает круг участников конкурса некоммерческими организациями. Ни один из нормативных документов не включает описания апелляции в случае несправедливого обращения с участниками конкурса.

На момент обследования в Арзамасе и Перми нормативная база была недостаточной для проведения конкурсов муниципального социального заказа. Пермское законодательство не разделяло социальный заказ и социальный грант.

Таблица 5.3. Взаимодействие между общественными организациями и органами местного самоуправления (январь 2000 г.)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | |  | Арзамас | Новгород | Томск | Пермь | | Муниципальные социальные учреждения направляют граждан в общественные организации |  | X |  | X | | Общественные организации и городская администрация имеют соглашения об обмене информацией |  | X | X | X | | Общественные организации используют муниципальные помещения и оборудование для предоставления услуг населению | X | X |  | X | | Общественные организации сотрудничают с администрациями в проведении мероприятий | X | X | X | X | | Общественные организации, предоставляющие социальные услуги, получали гранты от местной администрации |  |  |  | X | | Общественные организации получали другую помощь в финансовой и натуральной форме от города |  | X |  | X | | Городская администрация проводила конкурсы на размещение муниципального социального заказа |  |  |  |  | |

Источник: интервью Urban Institute (USA) и Фонда "Институт экономики города" с представителями городских администраций Арзамаса, Новгорода, Томска и Перми.

Сложившаяся административная практика может рассматриваться как важнейшее препятствие для развития муниципального социального заказа. Ни один из четырех обследованных городов не ведет учет административных издержек на предоставление пособий или услуг силами муниципальных учреждений. Это, безусловно, осложнит попытки выявить экономию при заключении контрактов на предоставление услуг силами общественных организаций. Кроме того, размещение заказа требует большей административной нагрузки на органы управления, чем в случае предоставления грантов. Органы социальной защиты в обследованных городах не имели необходимой подготовки в этих вопросах.

Готовность общественных организаций к участию в конкурсах на размещение социального заказа различна. В Новгороде, и особенно в Перми, множество некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги, имеют опыт участия в конкурсах, проводимых либо местной властью, либо международными благотворительными фондами. Это не столь характерно для Томска и Арзамаса. Однако важнейшим препятствием для получения муниципального заказа может быть размер общественной организации. Множество организаций во всех пилотных городах совсем небольшие и не смогут предоставлять услуги в масштабе города и даже района, так как группа населения, которой необходимы услуги (например, пенсионеры, нуждающиеся в обслуживании на дому), весьма значительна. Кроме того, большинство общественных организаций не имеет необходимых лицензий на социальное обслуживание.

Большинство этих сложностей можно преодолеть. Однако там, где число некоммерческих организаций или других потенциальных поставщиков услуг невелико, вряд ли можно в ближайшем будущем ожидать развития муниципального социального заказа. Во всем остальном диверсификация социального обслуживания имеет хорошие перспективы, причем одни города, несомненно, имеют больше возможностей для ее скорейшего осуществления, чем другие.

## 5.5. Перспективы развития социальной защиты населения

Стратегия реформирования социального сектора, предложенная нынешним российским правительством,[[25]](#footnote-25) включает предложения по развитию отдельных отраслей комплекса социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, занятость, социальная защита, спорт и др.). Общие ориентиры здесь: обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных услуг, к которым относятся, прежде всего, медицинское обслуживание и среднее образование; обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств; создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления.

В основу реформы социальной защиты положены следующие принципы:

1) Перераспределение социальных расходов в пользу бедных домохозяйств. Чтобы высвободить необходимые бюджетные ресурсы, предусматривается сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу. Необходимо пересмотреть федеральное социальное законодательство. Социальная помощь должна предоставляться преимущественно в адресной форме и только тем домохозяйствам, фактическое потребление которых ниже прожиточного минимума.

Для этого органы управления на региональном и местном уровне должны будут шире использовать процедуры обязательной проверки нуждаемости получателей социальной помощи. Предусматривается также установление ограничений на общее число видов социальной помощи и льгот, которые могут предоставляться одновременно одной и той же семье.

Переход к адресному порядку предоставления помощи может значительно улучшить положение малоимущих семей. Тем не менее, для ограниченного числа получателей, таких как ветераны Великой Отечественной войны, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС, Герои Советского Союза и России, категориальные льготы сохраняются независимо от их материального положения. Эти льготы предполагается перевести в форму денежных выплат и производить из федерального бюджета. Льготы, установленные для различных категорий государственных служащих, работников правоохранительных органов и военнослужащих, также должны быть переведены в форму денежных выплат и включены в оплату труда.

2) Перераспределение полномочий по реализации федерального социального законодательства. Стратегия реформирования социального сектора предполагает изменение действующего порядка взаимодействия органов власти федерального и регионального уровня и местного самоуправления в области социальной защиты. В целом предполагается передача большего объема полномочий по определению размеров и форм предоставления помощи на региональный и муниципальный уровень. Механизмы, призванные обеспечить адресность государственной социальной помощи, могут варьироваться в региональном разрезе в зависимости от бюджетных возможностей территорий, уровня жизни, особенностей занятости населения, местных традиций.

Потребности регионов в финансировании социальной помощи должны определяться на основе анализа уровня бедности и учитываться при определении величины федеральных трансфертов. Новая система потребует усиления методической роли федеральных органов социальной защиты населения, включая разработку методик и типовых нормативных документов.

3) Диверсификация обслуживания. Приоритетные задачи в этой сфере - расширение возможностей граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми услугами, по выбору производителей услуг, в том числе в области здравоохранения и образования, а также диверсификация форм предоставления услуг на основе активного вовлечения негосударственного сектора. Предусматривается обеспечение равноправного доступа к государственному финансированию через механизм социального заказа для государственных и негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги.

Некоторые из этих предложений включены в "План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.", утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1072 (июль 2000 г.). Основные задачи в области социальной поддержки населения включают помощь домохозяйствам, фактические доходы или потребление которых ниже прожиточного минимума; сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг; сокращение социально неоправданных льгот; перевод натуральных льгот и выплат, установленных для отдельных категорий государственных служащих, военнослужащих и работников правоохранительных органов, в форму оплаты труда и денежного довольствия; расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в определении приоритетов оказания социальной помощи. Потребности регионов в финансировании социальной помощи будут учитываться в формуле межбюджетного выравнивания.

Сокращаются только так называемые "социально неоправданные льготы", часть помощи будет по-прежнему предоставляться без учета нуждаемости. Тем не менее, это определенный шаг в области практической реализации стратегии.

# Заключение.

Несмотря на позитивные тенденции повышения уровня реальных доходов населения, наметившиеся в 2000 году, уровень бедности продолжает оставаться довольно значительным. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения в 2000 году  составила 30,2%. Остается высоким уровень экономического неравенства: соотношение денежных доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения - 13,7 раза.

В основу реформ в сфере социальной поддержки населения должен быть положен принцип предоставления социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится на уровне ниже прожиточного минимума. Механизмы, призванные обеспечить адресность государственной социальной помощи, могут варьироваться в региональном разрезе в зависимости от бюджетных возможностей территорий, структуры, уровня жизни, особенностей занятости населения, местных традиций. В связи с этим полномочия по определению размеров и форм предоставления социальной помощи целесообразно передать на региональный и муниципальный уровень.

Чтобы высвободить необходимые бюджетные ресурсы для оказания адресной социальной помощи, требуется сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу. Необходимо упразднить большинство льгот, установленных федеральным законодательством, и передать полномочия по принятию решений об установлении большинства видов социальной помощи на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. При этом необходимо более широкое использование процедур обязательной проверки нуждаемости получателей льгот, а также установление ограничений на общее число видов социальной помощи и льгот, которые могут предоставляться одновременно одной и той же семье. Потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи должны учитываться в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов на основе показателей доли бедных домохозяйств и глубины бедности.

Переход к предоставлению адресной социальной помощи нуждающимся домохозяйствам на основе проверки нуждаемости приведет к значительному увеличению доли средств, распределяемых в пользу наименее обеспеченных домохозяйств. Однако механизмы проверки нуждаемости позволят решить эту задачу только в том случае, если они будут хорошо адаптированы к местным условиям.

В связи с этим должна быть усилена методическая роль федеральных органов социальной защиты населения. В их задачу должна входить разработка широкого спектра методик адресного предоставления социальной помощи и оказание технического содействия региональным органам социальной защиты в практическом применении таких методик, включая их адаптацию к местным условиям. При таком подходе у регионов появится возможность сконцентрировать средства, прежде всего, на защите наиболее социально уязвимых групп населения, поддержке тех, кто сам о себе позаботиться не может на основании наиболее эффективных методик предоставления социальной помощи и социальных услуг, разработанных и апробированных как в данном регионе, так и в других регионах, не уменьшая размеров финансирования на эти цели и увеличивая размер социальной помощи особо нуждающимся категориям населения.

Адресная система социальных выплат должна также предполагать формирование единых баз данных о получателях социальных льгот и выплат, а персонифицированный учет получателей социальных пособий, льгот и выплат позволил бы избежать необоснованного дублирования пособий и выплат, предоставляемых конкретным нуждающимся домохозяйствам.

Сохранение определенной части категориальных льгот на федеральном уровне допустимо лишь для ограниченного числа получателей, таких, как ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды войны, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС, Герои Советского Союза и России. В этом случае льготы необходимо перевести в форму денежных выплат и производить из федерального бюджета. Пособие на детей также должно быть сохранено в качестве федерального пособия, но будет предоставляться исключительно семьям с доходами ниже прожиточного минимума. В переходный период финансирование указанных выше выплат будет осуществляться в виде федеральных целевых субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации. В дальнейшем, по мере создания необходимых организационно-технических условий перечисление средств из федерального бюджета на эти цели будет производиться непосредственно получателям.

Необходимо также перейти к адресному финансированию детского отдыха преимущественно для домохозяйств с доходами ниже прожиточного минимума, что позволит существенно повысить охват оздоровительными мероприятиями детей из бедных семей.

Льготы, установленные для различных категорий государственных служащих, работников правоохранительных органов и военнослужащих, должны быть переведены в форму денежных выплат и включены в их заработную плату. В части льгот по проезду на общественном транспорте должны быть разработаны механизмы, обеспечивающие в необходимых случаях предоставление вышеуказанным работникам проездных документов, оплачиваемых за счет соответствующих федеральных министерств и ведомств. Данный подход должен быть реализован и для работников осуществляться и для работников правоохранительных органов, финансируемых за счет территориальных бюджетов. При этом необходимые доплаты к денежному содержанию и оплата проездных документов должны производиться из средств соответствующих бюджетов.

В сфере социальных услуг, не относящихся к здравоохранению и образованию, приоритетными задачами являются расширение возможностей граждан выбирать производителей услуг и диверсификация форм предоставления подобных услуг на основе активного привлечения негосударственного сектора. Это предполагает, в частности:

расширение свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами, в том числе на основе введения специальных социальных счетов, дающих право их обладателям на получение бесплатных или субсидируемых услуг на определенную сумму по заранее оговоренному перечню у любой организации, имеющей лицензию на их предоставление;

переход к финансированию социальных услуг в зависимости от их объема и качества на основе программно-целевых и конкурсных механизмов государственного финансирования;

обеспечение равноправного доступа к государственному финансированию через механизм социального заказа для государственных и негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги

объединение государственного финансирования с частными благотворительными ресурсами, в том числе путем развития волонтерства и взаимодействия с религиозными и благотворительными организациями.

обеспечение прозрачности при распределении бюджетных и внебюджетных средств;

развитие самоокупаемости социальных услуг в тех сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки;

привлечение профильных некоммерческих организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета, в том числе через создание при местных и федеральных органах власти различных общественно-государственных советов экспертного, консультационного и координационного назначения;

разработка системы оценки качества выполнения социальных программ независимо от того, какой организацией (государственной, негосударственной некоммерческой, коммерческой) они исполняются;

развитие институтов независимой оценки эффективности расходования бюджетных средств и привлечение профильных некоммерческих организаций к разработке и экспертизе государственных социальных программ и соответствующих разделов бюджета

упорядочение лицензирования в сфере предоставления социальных услуг, приведение требований к оказанию социальных услуг в соответствие с мировой практикой и уровнем развития социальных услуг в России; учет опыта и практики некоммерческих негосударственных организаций в области развития и предоставления социальных и образовательных услуг при доработке требований для получения лицензий на социальную деятельность.

# Литература.

1. Уровень жизни населения России // Госкомстат России: Статистический сб. М., 1996.;
2. Основные показатели социально-экономического положения за январь-август 1999 г. М., 1999; Россия в цифрах: Краткий статистический сб. М., 1999.;
3. Мониторинг социально-экономического потенциала семей // Министерство социальной защиты населения Российской Федерации и Госкомстат России. М., 1996.; Россия 2000:
4. Статистический справочник // Госкомстат России. М., 2000; 3-й квартал 1996 г. М., 1996. С. 64;
5. Ежегодные доклады ИСЭПН РАН за 1995 и 1996 гг. : Россия 1995 (1996). Социально-демографическая ситуация. М., 1996 (1997). ИСЭПН РАН.
6. Брейтуэйт Д.. Адресность и относительно длительная бедность в России: Доклад. 2 февраля 1999 г. Всемирный банк, 1999. Трубин В.В. Реформа системы социальной защиты населения: Материалы семинара "Реформирование системы социальной защиты населения" // Центр стратегических разработок. 14 апреля 2000 г.;
7. Трубин В.В. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации. М., 2000
8. Мисихина С.Г. Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации, распределение по группам населения с различным уровнем дохода: проблемы и решения // TACIS, проект "Социальные последствия преобразований и приватизации в Российской Федерации" (EDRUS 9410). М., 1999.
9. "Роль органов местного самоуправления в реализации программ социальной помощи в России". Р. Страйк и Б. Ричман, the Urban Institute, США.
10. Госстрой России. Стратегия государственной жилищной политики на 2001-2005 гг. и долгосрочную перспективу.
11. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.; Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. // Коммерсантъ. 2000. № 83. 12 мая
12. http://www.legislature.ru/index.shtml
13. http://www.budgetrf.ru/index.htm
14. http://www.akm.ru/

# Приложения.

Приложение 1

Результаты инвентаризации нормативно-правовых актов, разграничивающих расходные полномочия федеральных органов власти государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по состоянию на 1 июля 1999 года

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Федеральный бюджет** | | **Бюджеты субъектов Российской Федерации** | | **Местные бюджеты** | |
| **статья расходов** | **законодательный акт** | **статья расходов** | **законодательный акт** | **статья расходов** | **законодательный акт** |
| условия оплаты труда, медицинское и курортно-санаторное обслуживание | Указ Президента Российской Федерации №1153 от 10.08.96 "О некоторых социальных гарантиях лицам, входившим в состав Правительства Российской Федерации в связи со сложением его полномочий", ст.1, например, Указ Президента Российской Федерации №888 от 25.07.98 "О прекращении исполнения бывшими членами Правительства Российской Федерации своих обязанностей и сохранении ими социальных гарантий" |  |  |  |  |
| компенсации и пособия ветеранам и инвалидам | ФЗ №5-ФЗ от 12.01.95 “О ветеранах” | компенсации и пособия ветеранам и инвалидам | ФЗ №5-ФЗ от 12.01.95 “О ветеранах” |  |  |
| Пособие по безработице, материальные выплаты и иные компенсации и выплаты безработным | ФЗ №36-ФЗ от 20.04.96 "О занятости населения" ст.27-37 |  |  |  |  |
| предоставление жилья работникам, высвобождаемым при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющим стаж подземной работы не менее чем десять лет и достигшим пенсионного возраста, | ФЗ №81-ФЗ от 20.06.96 "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности", ст.23, п.2 | предоставление жилья работникам, высвобождаемым при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющим стаж подземной работы не менее чем десять лет и достигшим пенсионного возраста, | ФЗ №81-ФЗ от 20.06.96 "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности", ст.23, п.2 | предоставление жилья работникам, высвобождаемым при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеющим стаж подземной работы не менее чем десять лет и достигшим пенсионного возраста, | ФЗ №81-ФЗ от 20.06.96 "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности", ст.23, п.2 |
| социальные выплаты и льготы гражданам, пострадавшим от радиационного облучения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (отселенным гражданам, гражданам, принимавшим участие в ликвидации катастрофы, …) | ФЗ №1244-1 от 15.05.91 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", ПП Российской Федерации №506 от 24.04.96 "О порядке финансирования расходов, связанных с реализацией ФЗ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" |  |  |  |  |
| социальные гарантии и льготы гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда" | Указ №163 от 18.01.94 "О Социальных гарантиях и льготах гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда", ст.1 | социальные гарантии и льготы гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда" | Указ №163 от 18.01.94 "О Социальных гарантиях и льготах гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда", ст.1 | социальные гарантии и льготы гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда" | Указ №163 от 18.01.94 "О Социальных гарантиях и льготах гражданам, награжденным медалью "За оборону Ленинграда" и знаком "Жителю блокадного Ленинграда", ст.1 |
| социальные льготы пострадавшим установлены в объеме льгот, предоставленных жертвам радиоактивного заражения в результате аварии на Чернобыльской АЭС | ФЗ от 20.05.96г. № 4995-1 "О соц. защите граждан, подвергшихся воздейст.радиации вследствие аварии в 1957 на ПО "Маяк" |  |  |  |  |
|  |  | приобретение инвалидных мотоколясок и велоколясок | Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.95 г. № 600 " О мерах по социальной защите инвалидов, нуждающихся в специальных транспорт. средствах" |  |  |
| установление пособия по безработице на уровне 90%МРОТ | Закон РСФСР от 19.04.91 №1028-1 "О повышении социальных гарантий для трудящихся" | установление пособия по безработице на уровне 90%МРОТ | Закон РСФСР от 19.04.91 №1028-1 "О повышении социальных гарантий для трудящихся" |  |  |

Приложение 2

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РЕГИОНАХ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. | Средства предприятий, частных лиц, общественных, религиозных организаций. | АЛТАЙСКИЙ КРАЙ |
| 2 | Средства предприятий, предоставивших льготы, областной фонд социальной поддержки, коммерческие структуры, фонд социального страхования, детский фонд, областная организация общества Красного Креста, гуманитарная помощь США, гуманитарная помощь Всемирной Еврейской организации Помощи и Утешения . | АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 3. | Гуманитарная помощь из Норвегии. | АРХАНГЕЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 4. | Средства сельских администраций, предприятий и организаций, спонсоры. | АСТРАХАНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 5. | Внебюджетный фонд социальной поддержки населения. | АГИНСКИЙ БУРЯТСКИЙ АО |
| 6. | Спонсоры, средства областного фонда социальной поддержки населения. | БРЯНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 7. | Пенсионный фонд, областной и территориальные фонды социальной поддержки населения. | ВЛАДИМИРСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 8. | Региональное отделение Фонда социального страхования, областной фонд социальной поддержки населения, областное отделение общероссийского общественного фонда “Российский детский фонд”. | ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 9. | Добровольные пожертвования граждан и организаций . | ВОЛОГОДСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 10. | Областной фонд соцподдержки населения, областной фонд занятости. | ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 11. | Средства фонда социальной поддержки населения и пенсионного фонда. | ЕВРЕЙСКАЯ АО |
| 12. | Федеральный фонд социального страхования, Международная Федерация Красного Креста, Федеральный Фонд социальной поддержки населения. | ИВАНОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 13. | Бюджет фонда социальной поддержки населения. | КАБАРДИНО-БАЛКАРСКАЯ РЕСПУБЛИКА |
| 14. | Спонсоры, пенсионный фонд, фонд социального страхования. | КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 15. | Общественные организации, фонды, предприятия и организации, спонсоры и меценаты. | КАЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 16. | Спонсоры. | КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 17. | Средства спонсоров, пенсионного фонда, фонда социальной поддержки населения, фонда социального страхования. | КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 18. | Отделение Пенсионного Фонда. | КОМИ-ПЕРМЯЦКИЙ АО |
| 19. | Международный Красный Крест, международные православные благотворительные организации. | КОСТРОМСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 20. | Краевой Фонд социальной защиты населения, Фонд Соцстраха, Комитет Красного Креста. | КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ |
| 21. | Пенсионный Фонд, Фонд социального страхования, спонсорские, средства предприятий, благотворительные организации. | КРАСНОЯРСКИЙ КРАЙ |
| 22. | Собственные средства центров, спонсоров, социальное страхование. | КУРГАНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 23. | Благотворительные акции. | КУРСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 24. | Внебюджетные средства, спонсоры, областной и муниципальные фонды социальной поддержки населения. | ЛЕНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 25. | Средства фондов, предприятий, организаций, хозяйств, частных лиц. | ЛИПЕЦКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 26. | Региональное отделение Пенсионного фонда, спонсоры. | МАГАДАНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 27. | Внебюджетные средства префектур административных округов и районных управ, средства ресурсоснабжающих и других организаций, средства благотворительных и др. организаций, средства Московского регионального отделения фонда социального страхования и Московской федерации профсоюзов, средства отделения Пенсионного фонда РФ по г. Москве, средства Фонда занятости населения г. Москвы, средства Московского городского фонда обязательного медицинского страхования. | МОСКВА |
| 28. | Спонсорские средства. | МУРМАНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 29. | Благотворительная помощь предприятий, предпринимателей, населения, гуманитарная помощь. | НОВГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 30. | Гуманитарная помощь, спонсоры, пенсионный фонд, доходы от платных услуг, фонд социальной поддержки, фонд социального страхования . | НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 31. | Гуманитарная помощь. | ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 32. | Внебюджетный фонд администрации области, фонды социальной поддержки населения городов и районов, валютный фонд администрации области, фонд занятости населения области, спонсорские средства. | ОРЕНБУРГСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 33. | Внебюджетные фонды, спонсоры. | ОРЛОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 34. | Отделение Пенсионного фонда по Пермской области, областной фонд социальной поддержки населения. | ПЕРМСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 35. | Отделение Пенсионного фонда РФ по Приморскому краю, краевой фонд социальной поддержки населения. | ПРИМОРСКИЙ КРАЙ |
| 36. | Фонд социальной поддержки населения Республики Адыгея, отделения Пенсионного фонда РФ по Республике Адыгея, Адыгейский республиканский фонд обязательного медицинского страхования. | РЕСПУБЛИКА АДЫГЕЯ |
| 37. | Фонд социального страхования, фонд занятости, фонд социальной поддержки населения. | РЕСПУБЛИКА БУРЯТИЯ |
| 38. | Пожертвования граждан и организаций, гуманитарная помощь. | РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН |
| 39. | Отделение Пенсионного фонда РФ. | РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ |
| 40. | Спонсорские и благотворительные средства промышленных и коммерческих предприятий. | РЕСПУБЛИКА КОМИ |
| 41. | Отделение Пенсионного фонда. | РЕСПУБЛИКА МАРИЙ ЭЛ |
| 42. | Фонд социального страхования, территориальный фонд социальной поддержки населения, фонд занятости, средства спонсоров. | РЕСПУБЛИКА СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ |
| 43. | Предприятия организации, учреждения, коллективные хозяйства некоммерческих и коммерческих форм. | РЕСПУБЛИКА ТАТАРСТАН |
| 44. | Государственный фонд занятости, республиканский внебюджетный фонд социальной поддержки населения и стабилизации экономики РМ, внебюджетные средства. | РЕСПУБЛИКА МОРДОВИЯ |
| 45. | Гуманитарная помощь. | РЕСПУБЛИКА ХАКАСИЯ |
| 46. | Средства г. Мюнстера (Германия), отдельных АО, предприятий. | РЯЗАНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 47. | Средства Пенсионного фонда, средства спонсоров. | САНКТ-ПЕТЕРБУРГ |
| 48. | Внебюджетный фонд области. | САХАЛИНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 49. | Благотворительная помощь, гуманитарная помощь, спонсорские средства. | СТАВРОПОЛЬСКИЙ КРАЙ |
| 50. | Отделение пенсионного Фонда. | ТАЙМЫРСКИЙ АО |
| 51. | Внебюджетные фонды, спонсоры. | ТАМБОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 52. | Средства Пенсионного фонда, благотворительная, спонсорская помощь. | ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 53. | Спонсорские средства. | УДМУРТСКАЯ РЕСПУБЛИКА |
| 54. | Фонд социального страхования, пенсионный фонд. | УЛЬЯНОВСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 55. | ФОМС, ФСС, ПФ РФ. | ХАБАРОВСКИЙ КРАЙ |
| 56. | Пенсионный фонд, внебюджетный источник, спонсорские средства. | ЧЕЛЯБИНСКАЯ ОБЛАСТЬ |
| 57. | Пенсионный Фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости, Фонд социальной поддержки, благотворительная и гуманитарная помощь. | ЧУВАШСКАЯ РЕСПУБЛИКА |

Приложение 3

КАТЕГОРИИ ГРАЖДАН,  
ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РЕГИОНАХ

 Пенсионеры

 Инвалиды

 Дети из неполных, многодетных, опекунских семей

 Дети-инвалиды

 Семьи с детьми

 Ветераны войны и труда

 Граждане с хроническими заболеваниями

 Граждане, попавшие в экстремальные ситуации

 Граждане, осуществляющие уход за инвалидами 1 группы, лицами старше 80 лет, детьми-инвалидами

 Многодетные и неполные семьи

 Семьи, воспитывающие детей-сирот

 Одинокие нетрудоспособные граждане

 Получатели пенсий за умершего кормильца

 Лица без определенного места жительства

 Одинокие матери

 Беременные женщины и кормящие матери

 Лица, освободившиеся из мест лишения свободы

 Полные семьи, где оба родителя безработные

 Одинокие пожилые люди

 Семьи погибших военнослужащих

 Дети из малообеспеченных семей

 Малообеспеченные пенсионеры

 Тяжелобольные (сахарный диабет, туберкулез, онкологические заболевания)

 Граждане и семьи с детьми, среднедушевой доход которых ниже 30% величины прожиточного минимума (Магаданская обл.)

 Вдовы и родители погибших (умерших) Героев Советского Союза и РФ, Социалистического труда, полных кавалеров Ордена Трудовой Славы и Славы трех степеней

 Семьи несовершеннолетних родителей

 Семьи вынужденных мигрантов

 Семьи пенсионеров с несовершеннолетними детьми

Приложение 4

КОЛИЧЕСТВО ПОЛУЧАВШИХ В 1999 ГОДУ ДЕНЕЖНОЕ ПОСОБИЕ ПО НУЖДАЕМОСТИ В РАЗРЕЗЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № | СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ | КОЛИЧЕСТВО ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ПОСОБИЯ ПО НУЖДАЕМОСТИ (ТЫС.ЧЕЛ.) |
| 1 | АРХАНГЕЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ | 24,575 |
| 2 | ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ | 53,343 |
| 3 | КАЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ | 16,500 |
| 4 | КАМЧАТСКАЯ ОБЛАСТЬ | 26,451 |
| 5 | КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ | 44,500 |
| 6 | КРАСНОЯРСКИЙ КРАЙ | 178,161 |
| 7 | ОМСКАЯ ОБЛАСТЬ | 19,900 |
| 8 | РЕСПУБЛИКА БУРЯТИЯ | 4,234 |
| 9 | РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ | 1,802 |
| 10 | РЕСПУБЛИКА КОМИ | 2,100 |
| 11 | РЕСПУБЛИКА ТАТАРСТАН | 306,000 |
| 12 | РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ | 84,603 |
| 13 | САНКТ-ПЕТЕРБУРГ | 368,938 |
| 14 | САХАЛИНСКАЯ ОБЛАСТЬ | 0,059 |
| 15 | СТАВРОПОЛЬСКИЙ КРАЙ | 14,733 |
| 16 | ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ | 22,752 |

1. В.Ратников, Социальная защита и рыночные отношения, Вестник социальной работы, No.l, Союз. М. 1993, стР64-70. [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственная система социальной помощи семье и детям, Официальные документы и материалы, Вып.1, -М. , 1991, стр 49-53. [↑](#footnote-ref-2)
3. П.Я.Мешков, Социальные инициативы современной России, Российский журнал социальной работы,No.1, -М. , 1995, стр.62-69. [↑](#footnote-ref-3)
4. Син Су Сик, Теория социального обеспечения, Бакенса, 1986, стр.3-4. [↑](#footnote-ref-4)
5. William Beveridge, Social Insurance and Allied Services, Report, 1942, p20. [↑](#footnote-ref-5)
6. P. Laroque, Social Security and Social Development, Bullettinof ISSA, Vol.XIX, No3-4,1966 [↑](#footnote-ref-6)
7. Организация социального обслуживания населения, -М., 1994. [↑](#footnote-ref-7)
8. Теория и методика социальной работы, Т. II, -М. , 1994. [↑](#footnote-ref-8)
9. Организация социального обслуживания населения, -М., 1994. [↑](#footnote-ref-9)
10. Российский журнал социальной работы, No.l, -М. , 1995, стр.10. [↑](#footnote-ref-10)
11. В.И.Жуков, Социально-экономическая ситуация и социальная политика в России, -М. , Союз, стр.39-47. [↑](#footnote-ref-11)
12. А.М.Панов, Социальная работа как наука, вид профессиональной деятельности и специональность в системе вые шего образования, Российский журнал социальной работы, -М. , 1995, Nol, стр.9-18. [↑](#footnote-ref-12)
13. А.А.Попов, Государство "всеобщего благосостояния"?, Мифы и реальность современной Америки, -М. , 1985. [↑](#footnote-ref-13)
14. Овчарова Л., Либоракина М. Бедность в Российской Федерации. Особенности бедности среди городского населения. www.urbaneconomics.ru [↑](#footnote-ref-14)
15. Россия 2000: Статистический справочник // Госкомстат России. М., 2000 [↑](#footnote-ref-15)
16. Российский статистический ежегодник // Госкомстат России. М., 1999 [↑](#footnote-ref-16)
17. Брейтуэйт Д.. Адресность и относительно длительная бедность в России: Доклад. 2 февраля 1999 г. Всемирный банк, 1999 [↑](#footnote-ref-17)
18. McAuley, Alastair. 1994. Social Welfare In Transition: What Happened in Russia. Research Paper Series, No. 6. Transition Economics Division Policy Research Department. Washington, DC: The World Bank. P. 58 [↑](#footnote-ref-18)
19. Трубин В.В. Реформа системы социальной защиты населения: Материалы семинара "Реформирование системы социальной защиты населения" // Центр стратегических разработок. 14 апреля 2000 г.; Трубин В.В. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации. М., 2000 [↑](#footnote-ref-19)
20. Мисихина С.Г. Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации, распределение по группам населения с различным уровнем дохода: проблемы и решения // TACIS, проект "Социальные последствия преобразований и приватизации в Российской Федерации" (EDRUS 9410). М., 1999. [↑](#footnote-ref-20)
21. Такие управления зачастую называются по-разному (например, комитет по социальным вопросам или департамент по труду и социальной политике), но в основном исполняют схожие функции [↑](#footnote-ref-21)
22. "Роль органов местного самоуправления в реализации программ социальной помощи в России". Р. Страйк и Б. Ричман, the Urban Institute, США. [↑](#footnote-ref-22)
23. Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 [↑](#footnote-ref-23)
24. Госстрой России. Стратегия государственной жилищной политики на 2001-2005 гг. и долгосрочную перспективу [↑](#footnote-ref-24)
25. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.; Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. // Коммерсантъ. 2000. № 83. 12 мая [↑](#footnote-ref-25)